

**MITTELSTANDSFÖRDERUNG IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER
GESETZGEBUNG DER LÄNDER**

Georg Hofmeir

1978



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549006_0082

MITTELSTANDSFÖRDERUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCH-
LAND UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER GESETZGE-
BUNG DER LÄNDER

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Georg Hofmeir

1977



Referent: Professor Dr. Badura

Korreferent: Professor Dr. Zacher

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Februar 1978

DISSERTATIONS— UND FOTODRUCK FRANK oHG
8 München 2, Gabelsbergerstraße 15, Tel. 2 8 0 9 0 9 0

II.

Inhaltsübersicht =====	<u>Seite</u>
Literaturverzeichnis	V
Materialien, Drucksachen, Haushalts- pläne und Broschüren	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIV
 Einführung	 1
A. Entwicklung der Mittelstandsförderung in Deutschland	 2
I. Entwicklung bis 1945	2
1) Entwicklung vom 10. Jahrhundert bis zum Ende des 1. Weltkrieges	 2
2) Weimarer Republik	8
II. Entwicklung nach 1945	12
1) Überblick	12
2) Der Begriff der Mittelstandspolitik	13
3) Die Mittelstandsartikel in den Länderverfassungen	 15
4) Gesetzentwürfe auf Bundesebene	19
a) Initiative der Deutschen Partei in der 2. Legislaturperiode	 19
b) Initiativen der CDU/CSU für ein Bundesmittelstandsförderungsgesetz	 20
5) Der Mittelstand in den Parteiprogrammen	23
 B. Die Zuständigkeitsverteilung bei der Mittelstandsförderung	 26
I. Bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung	26
1) Gesetzgebung	26
a) Art. 105 f. GG	26
b) Art. 70 ff. GG	29
c) Richtlinienförderung	30
d) Sonstige Maßnahmen	35
2) Verwaltung und Finanzierung	35
a) Steuererleichterungen	35
b) Sonstige Gesetze	36
c) Gesetzesfreie Verwaltung	36
II. Kommunale Zuständigkeiten	39
 III. Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften	 43

III.

	<u>Seite</u>
C. Die heutige Mittelstandsförderung in der Bundesrepublik Deutschland	47
I. Richtlinienförderung	48
1) Allgemeines	48
a) Gesetzesvorbehalt	48
b) Rechte des Staatsbürgers	50
c) Zweistufentheorie	52
2) Richtlinienförderung der Länder	52
a) Finanzhilfen	53
b) Sonstige Förderung	58
3) Richtlinienförderung des Bundes	61
a) Förderung aus dem Bundeshaushalt	61
b) Förderung aus dem ERP-Sondervermögen	63
c) Förderung durch die KW	67
4) Unterschiede und Zusammenwirken von Bund und Ländern	68
a) Finanzhilfen	68
b) Sonstige Hilfen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit	72
II. Förderung auf gesetzlicher Grundlage	76
1) Länder	76
a) Landesgesetze	76
b) Mitwirken im Bundesrat	76
c) Exekutive	77
2) Bund	79
a) Bundesgesetze	79
b) Vollzug der Bundesgesetze	84
III. Sonstige Förderung	85
1) Länder	86
a) Öffentliche Aufträge	86
b) Privatisierung	87
2) Bund	88
D. Die neuen Mittelstandsförderungsgesetze der Länder	89
I. Entwicklung	89
1) Bayern	89
2) Hessen	89

IV.

	<u>Seite</u>
3) Baden-Württemberg	90
4) Saarland	90
5) Schleswig-Holstein	91
6) Gemeinsames	9
II. Vergleichende Darstellung	92
1) Aufbau	92
2) Allgemeine Bestimmungen	93
3) Förderungsmaßnahmen	95
4) Ausführungs- und Schlußbestimmungen	97
5) Zusammenfassung	98
III. Bedeutung	98
1) Rechtsnatur	99
2) Richtlinienförderung	105
3) Mittelstandseffekt	107
4) Katalogisierung	112
5) Öffentliche Aufträge	114
6) Einfügung der Mittelstandspolitik in die allgemeine Politik	116
7) Abstimmung der Förderungsmaßnahmen	118
Zusammenfassung	121

Lebenslauf

Literaturverzeichnis

=====

- | | |
|--|--|
| Anschütz, Gerhard | Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar, 14. Aufl, 1933, Nachdruck 1960 |
| Apelt, Willibalt | Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl., 1964 |
| Aubin, Hermann
Zorn, Wolfgang | Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 1, 1971; Bd. 2, 1976 |
| Badura, Peter | Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23 (1966), 34 |
| ders. | Die Verfassung als Auftrag, Richtlinie und Grenze der wirtschafts- und arbeitspolitischen Gesetzgebung, Wirtschaftsrecht (WiR) 1974, 1 |
| ders. | Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1976, S. 257 |
| Ballerstedt, Kurt | Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, 3. Bd., 1. Halbbd., 1958, S. 1 |
| Bitter, Georg | Zur Zulässigkeit kommunaler Förderungsmaßnahmen, BayVBl. 1965, 45, 85 |
| Charbonnier, Volker | Öffentliche Wirtschaftsförderung, Dissertation, 1970 |
| Dittes, Heinrich
und Ellen | Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder an die gewerbliche Wirtschaft, jährliche Sonderausgabe der "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", 1964 ff. |
| Engelken, Hans-Gerhard
Franzke, Hans-Ulrich | Wirtschaftsförderung durch Bund, Länder und Europäische Gemeinschaften, 1967 |
| Frechen, Regine | Mittelstandspolitik als Wettbewerbs- oder Strukturpolitik?, 1972 |
| Friauf, Karl Heinrich | Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966 |
| Friese, Karl-Heinz | Die Entwicklung des öffentlichen Rechts im Saarland im Jahre 1976, DVBl. 1977, 451 |

- Freudenberg, Hans-Erich Die Subventionen als Kreislaufproblem in Marktwirtschaft und Staatswirtschaft, 1934
- Fröhler, Ludwig Die staatsrechtliche Relevanz des Mittelstandes, 1968
- Füßlein, R. W. Der überregionale Verwaltungsakt, DVBl. 1951, 33
- Gäfigen, Gerard "Strukturpolitik", in: Staatslexikon, Hrg. Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., 11. Bd., 3. Erg.Bd., 1970, Sp. 386
- Gantzel, Klaus-Jürgen Wesen und Begriff der mittelständischen Unternehmungen, Dissertation, 1962
- Görgmaier, Dietmar Möglichkeiten und Grenzen der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1977, 357
- Götz, Volkmarr Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966
- Groebe, Hans v. d.
Boeckh, Hans v.
Thiesing, Jochen Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 1, 2. Auflage, 1974
- Hamann, Andreas Zur Problematik des Subventionsrechts, DVBl. 1963, 486
- Heinrich, Walter Wirtschaftspolitik, 1. Bd., 2. Aufl., 1964
- Henze, Karl-Otto Verwaltungsrechtliche Probleme der staatlichen Finanzhilfe zugunsten Privater, 1958
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., 1976
- Hölzl, Josef Gemeindeordnung mit Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, 5. Aufl., Loseblattkommentar
- Huber, Ernst Rudolf Das deutsche Reich als Wirtschaftsstaat, 1931
- ders. Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2., 2. Auflage, 1954
- ders. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 2. Aufl., 1967; Bd. II, 2. Aufl., 1968; Bd. III, 1963; Bd. IV, 1969
- Ipsen, Hans-Peter Öffentliche Subventionierung Privater, 1956
- ders. Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25 (1967), 257
- ders. Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972

- Jochimsen, Reimut
Treuner, Peter
Gustafsson, Knut
Kaiser, Josef H.
(Hrsg.)
ders.
Kalkbrenner, Helmut
Kölble, Josef
ders.
Kölver, Dieter
Kommission für die
Finanzreform
Köttgen, Arnold
ders.
ders.
Krebs, Walter
Kunz, Rainer
Maier, Herbert
Stammen, Theo
Landmann, Robert v.
Rohmer, Gustav
Eyer mann, Erich
Fröhler, Ludwig
Langguth, Hermann
Lerche, Peter
Lütge, Friedrich
ders.
- Kommunale Industrie- und Gewerbe förder-
rung, 1970
Planung I, 1965; Planung II, 1966; Planung
III, 1968; Planung IV, 1970; Planung V, 1971;
Planung VI, 1972
Bewahrung und Veränderung demokratischer
und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur
in den internationalen Gemeinschaften,
VVDStRL 23 (1966), 1
Zur Errichtung von Bundesoberbehörden
nach Art. 87 III GG, JZ 1963, 210
Zur Lehre von den - stillschweigend -
zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten
des Bundes, DÖV 1963, 660
Bildungs- und Forschungsförderung als
Aufgabe von Bund und Ländern, DÖV 1965,
76
Die Berücksichtigung der Problematik der
mittelständischen Gewerbebetriebe in der
deutschen Gesetzgebung, 1967
Gutachten für die Finanzreform in der
Bundesrepublik Deutschland, 1966, zit.:
Troeger-Gutachten
Subventionen als Mittel der Verwaltung,
DVBl. 1953, 485
Der heutige Spielraum kommunaler Wirt-
schaftsförderung, 1963
Fondsverwaltung in der Bundesrepublik,
1965
Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt und
Pressesubventionierung, DVBl. 1977, 632
Programme der politischen Parteien in
der Bundesrepublik, 1975
Gewerbeordnung, Loseblattkommentar,
13. Aufl., 1976
Die Entwicklung des öffentlichen Rechts
in Bayern im Jahre 1974, DVBl. 1975, 768
Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden
Verwaltung, DÖV 1961, 486
Wirtschaftsgeschichte in: Handwörterbuch
der Sozialwissenschaften (HDSW), Bd. 12,
S. 177, 1965
Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte,
3. Aufl., 1966

- Mallmann, Walter Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL 25 (1967), 165
- Mang, Johann
Maunz, Theodor
Mayer, Franz
Obermayer, Klaus Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 4. Aufl., 1975
- Mangoldt, Hermann v.
Klein, Friedrich Das Bonner GG, 2. Aufl., Bd. I 1957, Bd. II 1964, Bd. III 1974
- Mann, Fritz Karl Die Staatswirtschaft in unserer Zeit, 1930
- Masson, Christoph
Samper, Rudolf Bayerische Kommunalgesetze, Loseblattkommentar
- Maunz, Theodor
Dürig, Günter
Herzog, Roman Grundgesetz, Loseblattkommentar, 4. Aufl., 1976 ff.
- Meder, Theodor Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, 1971
- Müller, Ferdinand
ders. Kommunale Wirtschaftsförderung, 1963
Gemeindliche Subventionsverwaltung, 1963
- Nawiasky, Hans
Leusser, Claus
Schweiger, Karl
Zacher, Hans Die Verfassung des Freistaates Bayern, Loseblattkommentar, 2. Aufl., 1971 ff.
- Ossenbühl, Fritz Ermessen, Verwaltungspolitik und unbestimmter Rechtsbegriff, DÖV 1970, 84
- Palandt, Otto Bürgerliches Gesetzbuch, 36. Aufl., 1977
- Reichardt, Wolfgang Probleme der Handwerkspolitik, in: Harms (Hrsg.), Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, 2. Bd., 2. Aufl., 1929
- Reinartz, Ingomar Parteiprogramme, 1976
- Reuß, Wilhelm Wirtschaftsverwaltungsrecht I, in: v. Brauchitsch/Ule, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. VIII, 1. Halbband, 1963
- Rüfner, Wolfgang Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, 1967
- Schlecht, Otto Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, 1963
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1973
- Schmitt, Carl Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Bd., 1932, S. 572

- Schmitt, Rudolf W. Vorschläge der Enquete-Kommission "Verfassungsreform" zur Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, BayVBl. 1977, 385
- Schmitt-Lermann, Hans Der Überregionale Verwaltungsakt, DÖV 1962, 667
- Scholz, Christoph Kreditinstitute des Bundes, 1960
- Schreiber, Albert Der Mittelstand in der bayerischen Verfassung, Dissertation, 1949
- Schulhoff, Georg Betriebsgrößenorientierte Strukturpolitik, in: Gewandt (Hrsg.), Die Zukunft des Mittelstandes, 1969, S. 135 ff.
- Seidenfus, Hellmuth St. Sektorale Wirtschaftspolitik, in: Ehrlicher (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 4. Aufl., 1975
- Selmer, Peter Der Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1968, 489
- Spitta, Theodor Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, 1960
- Stahl, Leo Kommunale Wirtschaftsförderung, 1970
- Stern, Klaus Rechtsformen der Subventionierung Privater, JZ 1960, 518, 557
- Stern, Klaus
Münch, Paul
Hansmeyer, Karl-Heinrich Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar 2. Aufl. 1972
- Stern, Klaus
Püttner, Günter Die Gemeindevirtschaft - Recht und Realität, 1965
- Surén, Friedrich-Karl Die Gemeindeordnung in der Bundesrepublik, Bd. II, Gemeindevirtschaftsrecht, 1960
- Troeger-Gutachten siehe: Kommission für die Finanzreform
- Wiehaue, Uwe Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, 1965
- Vogel, Klaus Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), 125
- Wais, Edgar Ist die "Privatisierung" eine sinnvolle Lösung für öffentliche Unternehmen?", DÖV 1977, 268
- Wetzler, Gerhard ERP-Kredite für die Deutsche Wirtschaft, 1971
- Wohlfarth, Ernst
Everling, Ulrich
Glaesner, Hans-Joachim
Sprung, Rudolf Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar, 1960

- | | |
|------------------------|--|
| Wolff, Hans J. | Verwaltungsrecht, Bd. III, 3. Aufl., 1973 |
| Zacher, Hans Friedrich | Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25
(1967), 308 |
| ders. | Staatliche Wirtschaftsförderung in der
Bundesrepublik Deutschland, WiR 1972, 185 |
| ders. | Bericht über das in der Bundesrepublik
Deutschland geltende Wirtschaftsrecht,
Hrsg. v. der Kommission der EG, 1973 |
| Zavlaris, D  m  tre | Die Subventionen in der BRD seit 1951,
1970 |
| Zeidler, Karl | Schranken nichthoheitlicher Verwaltung,
VVDStRL 19 (1961), 208 |
| Zuleeg, Manfred | Die Rechtsformen der Subventionen, 1965 |

Materialien, Drucksachen, Haushaltspläne und Broschüren
=====

I. Materialien und Drucksachen

Materialien zu den Mittelstandsförderungsgesetzen und Berichte in den Parlamenten werden in den Anmerkungen im Text unter Angabe von Legislaturperiode und Nummer der Drucksache bezeichnet.

II. Haushaltspläne

Die Haushaltspläne mit den Einzelplänen werden vom Bund und den Bundesländern als Sonderdrucke herausgegeben; sie werden in den Anmerkungen im Text näher bezeichnet.

III. Broschüren des Bundes und der Bundesländer zur
Mittelstandsförderung

1) Bund

Mittelstandsfibel, Kluge Köpfe kommen weiter, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1975

Mittelstandsfibel 1976, Mittelstand, Leistung und Wettbewerb, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, 1976

Das ERP-Programm 1975, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1975

Das ERP-Programm 1976, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1976

2) Bundesländer

Baden-Württemberg:

Programm zur Leistungssteigerung der mittelständischen Wirtschaft, Stand 8. Juli 1975, hrsg. v. Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, Stuttgart 1975, Sonderdruck

Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft, Mittel-

XII.

stand und Verkehr und des Finanzministeriums Baden-Württemberg über Richtlinien für Darlehensprogramme der Landeskreditbank zur Förderung der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft und der in der Wirtschaft tätigen freien Berufe v. 4.2.1975, Sonderdruck

Bayern:

Mittelstandsbericht 1976, Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Lage der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe in Bayern, hrsg. v. Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, München 1976

Berlin:

Wirtschaftsförderung in West-Berlin, Ausgabe 1975, hrsg. von der Berliner Bank Aktiengesellschaft

Bremen:

Förderungsmaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen, hrsg. v. Senator für Wirtschaft und Außenhandel, Bremen 1974

Hamburg:

Bericht über Lage, Entwicklung und Förderung kleiner und mittlerer Betriebe in Hamburg, hrsg. von der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg Heft Nr. 6, 1969

Hans-Eckhard Stegen, Hamburgs Klein- und Mittelbetriebe in der Statistik, Schriftenreihe der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg Nr. 12, 1975

Hessen:

In Hessen gibt es keine Mittelstandsbroschüre.

Niedersachsen:

Programm zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen in Niedersachsen, hrsg. v. Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten, Hannover 1974

Nordrhein-Westfalen:

Mittelstandspolitik für Nordrhein-Westfalen, Grundsätze und praktische Maßnahmen, hrsg. v. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, Schriftenreihe des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, Bd. 3, 2. Aufl. 1974

Rheinland-Pfalz:

Mittelstandspolitik in Rheinland-Pfalz, Fakten, wirtschaftspolitische Grundsätze, Förderungsmaßnahmen, hrsg. v. Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Mainz 1975

Saarland:

Im Saarland gibt es keine Mittelstandsbroschüre, sondern lediglich Sonderdrucke von Richtlinien.

Schleswig-Holstein:

Chancengleichheit im Wettbewerb, Mittelstandsförderung in Schleswig-Holstein, hrsg. v. Minister für Wirtschaft und Verkehr, Schriften des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr Heft 3, 1975.

Abkürzungsverzeichnis

=====

BAnz.	Bundesanzeiger
BayGrEstG	Bayerisches Grunderwerbsteuergesetz
BayMaBl.	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung
BayStAnz.	Bayerischer Staatsanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
BezO	Bezirksordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BStBl.	Bundessteuerblatt
BTDr.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DHI	Deutsches Handwerksinstitut
DNV	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
Dr.	Drucksache
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

EIB	Europäische Investitionsbank
ErbStG	Erbschaftsteuergesetz
ERP	European Recovery Program
EStG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eur.Abl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimat- vertriebenen und Entrechteten
GBI.	Gesetzblatt
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuer-gesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GS	Gesetzsammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HandwO	Handwerksordnung
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HO	Haushaltsordnung
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen-Zeitung
KommHV	Kommunalhaushaltsverordnung
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDPD	Liberal-Demokratische Partei Deutschlands
LfA	Landesanstalt für Aufbaufinanzierung
LKrO	Landkreisordnung

MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
MFG bzw. MFG	Mittelstandsförderungsgesetz
Min.	Minister
MinBl.	Ministerialblatt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MWSt	Mehrwertsteuer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.a.	pro anno
Prot.	Protokoll
Rdn.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RKW	Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
Tit.	Titel
Tz.	Textziffer
UStG	Umsatzsteuergesetz
VG	Verwaltungsgericht
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen
VStG	Vermögenssteuergesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVMB1.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr

Einführung =====

Seit dem Jahre 1974 ist die Mittelstandsförderung verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit getreten. Das liegt zum einen an den Schwierigkeiten der kleinen und mittleren Unternehmen in der Phase der konjunkturellen Abschwächung seit dem Jahre 1974, die auch heute¹ noch nicht überwunden ist.

Zum anderen wurden in verschiedenen Ländern der Bundesrepublik Mittelstandsförderungsgesetze ausgearbeitet und in den Parlamenten beraten. In Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, dem Saarland und Schleswig-Holstein sind derartige Gesetze bereits verabschiedet worden². Dem Bundestag liegt der Entwurf eines Mittelstandsförderungsgesetzes vor³.

In dieser Arbeit werden Geschichte, gesetzliche Grundlagen und Praxis der gesamten Mittelstandsförderung behandelt. Die Untersuchung muß sich dabei auf den sogenannten gewerblichen Mittelstand beschränken, der sich aus den Klein- und Mittelbetrieben von Handwerk, Industrie und Handel zusammensetzt. Auf die freien Berufe, welche im wesentlichen dieselben Probleme haben wie der gewerbliche Mittelstand, wird insoweit eingegangen, als sie in der Förderung dem gewerblichen Mittelstand gleichgestellt sind. Der "unselbständige" oder "neue" Mittelstand⁴ sowie die landwirtschaftlichen Klein- und Mittelbetriebe werden außer Betracht gelassen.

1) September 1977

2) Bayern: Gesetz über die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe (Mittelstandsförderungsgesetz - MfG) vom 8.10.1974, GVBl. S. 497
Hessen: Gesetz zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen der hessischen Wirtschaft vom 23.9.1974, GVBl. I S.458
in Baden-Württemberg: Mittelstandsförderungsgesetz (MfG) vom 16.12.1975, GB1. S. 861
Saarland: Gesetz Nr. 1052 zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe in der Wirtschaft (Mittelstandsförderungsgesetz - MfG) v.21.7.1976, Amtsbl. S. 841
Schleswig-Holstein: Mittelstandsförderungsgesetz (MfG) vom 27.7.1977, GVBl. S. 192

3) Gesetzentwurf der CDU/CSU vom 30.6.1977, BTDr. 8/708

4) Gantzel, S. 44 (nähere Literaturangaben im Literaturverzeichnis)

A. Entwicklung der Mittelstandsförderung in Deutschland

=====

Verglichen mit anderen Ländern, welche wesentlich früher als Deutschland Zeiten der kulturellen und wirtschaftlichen Blüte erlebten, wurde der Begriff des "Mittelstandes" in Deutschland - den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechend - relativ spät, nämlich erst seit der Mitte des 17. Jahrhunderts, in technischem Sinne in der Literatur gebraucht¹. Aber schon früher spielte der Mittelstand unter anderem Namen eine bedeutende Rolle.

I. Entwicklung bis 1945

1) Entwicklung vom 10. Jahrhundert bis zum Ende des 1. Weltkrieges

Die Betrachtung soll bei der Entfaltung des Zunftwesens im Mittelalter einsetzen². Vor dieser Zeit kann von einem ins Gewicht fallenden gewerblichen Mittelstand in Deutschland nicht gesprochen werden; gewerbliche Produktion spielte sich im wesentlichen in der Form des Hausgewerbes, d.h. nebenberuflich neben Ackerbau und Viehzucht ab.

Erst allmählich - etwa ab dem 10. Jahrhundert - konnte sich ein gewerblicher Mittelstand in dieser "bäuerlichen Kultur" herausbilden. Auch der Handel spielte noch keine bedeutende Rolle; der Lokalhandel war gering, und der Fernhandel wurde mehr aus Freude am Abenteuer als aufgrund von Gewinnstreben betrieben.

1) Gantzel, S. 25 ff., 2 f.

2) Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Lütge, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte.

Neben der Entwicklung des freien dörflichen Gewerbes zu selbständigen Berufszweigen und des unfreien Handwerks auf den Fronhöfen zu Entstehungsstätten des selbständigen Handwerks tritt das freie städtische Handwerk, zuerst vor allem in den alten Römerstädten, verstärkt in den Vordergrund.

Im Laufe der Zeit hatten sich die Städte eine gewisse Sonderstellung mit teilweise sehr weitgehender Selbstverwaltung erkämpft.

Die Zünfte gingen aus dem allgemein verbreiteten Genossenschaftsprinzip hervor. Die ersten zunftmäßigen Zusammenschlüsse sind auf Anordnung der Stadtherren zur besseren Handhabung der Marktordnungen zurückzuführen; später gewann der freiwillige genossenschaftliche Zusammenschluß - mit Genehmigung des Stadtherrn oder Rates - mehr an Bedeutung.

Die Zünfte bestimmten - je nach ihrer Entstehungsgeschichte teils mehr, teils weniger autonom - die gesamte Wirtschaft, insbesondere den Markt, die Produktion und den Preis. Während anfangs das Streben nach dem "gerechten Preis" und effizienten Produktionstechniken im Vordergrund stand, versuchte man später mehr und mehr, die zunächst offenen Zünfte zu schließen und damit eine regelrechte Kartellpolitik zu betreiben.

Obwohl natürlich auch der obrigkeitliche Einfluß nicht ganz außer Acht gelassen werden kann, handelte es sich in dieser Zeit im wesentlichen um eine von den Zünften selbst getragene Gewerbepolitik, die in starkem Maße den Schutz der Mitglieder - auch der schwächeren - bezweckte. Diese Schutzpolitik, die den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt lähmte, führte in zunehmendem Maße zu Widerständen von Seiten der Obrigkeit und der wachsenden Zahl derer, denen durch die Schließung der Zünfte der Aufstieg verwehrt war, und schließlich zum Reichsschluß vom 20.6.1731¹, durch den versucht wurde, die bestehenden Mißbräuche im Handwerk zu beseitigen und den Zünften ihre einstige Bedeutung zu nehmen.

Aber schon früher, etwa ab dem 16. Jahrhundert, begann eine neue Phase der Wirtschaftspolitik, der Merkantilismus bzw. Kameralismus². Insbesondere in der Zeit nach dem Dreißigjährigen Krieg erwiesen sich die Zünfte als unfähig, die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen.

Die Landesherren begannen deshalb, die "Manufakturproduktion" und den Handel³ zu fördern, also nicht mehr die kleinen Handwerker, sondern die damaligen Großkaufleute.

1) Auch Reichsgewerbeordnung oder Reichshandwerksordnung von 1731 genannt; vgl. Aubin-Zorn, Bd. 1, S. 536; Lütge, aaO, S. 357, 447

2) Vgl. hierzu auch Lütge in HDSW, S. 177 ff.

3) Vgl. Seidenfus, S. 239

Sie bezweckten damit, über die unmittelbare Förderung der Wirtschaft mittelbar die Staatskasse zu füllen¹.

Privilegien durch Konzessionen, Subventionen, staatliche Beteiligungen, Schutzzölle und sonstige wirtschaftliche Maßnahmen trugen dazu bei².

Der Kreis der damals Geförderten gehörte gesellschaftlich noch zum "Mittelstand", da im Zeitalter des Absolutismus der Stand der Adeligen über dem der reichen Kaufleute rangierte. Aber wirtschaftlich betrachtet handelte es sich hier nicht um "Mittelstands"-Förderung, sondern um das, was man heute mit "Industrieförderung" bezeichnen würde.

Der Widerstand gegen diese Form der Gewerbeförderungspolitik von Seiten der Zünfte war entsprechend stark. So hieß es beispielsweise in einer Thorner Zunfturkunde vom Jahre 1523:

"Kein Handwerksmann soll etwas neues erdenken oder erfinden oder gebrauchen"³.

Der Durchbruch zum Großbetrieb konnte jedoch nicht mehr aufgehalten werden; die kleinen Handwerker und die Landwirtschaft spielten allerdings noch immer eine bedeutende Rolle.

Der Einfluß des Staates (Landesherrn) nahm zu, die Selbstverwaltung der Wirtschaft wurde eingeschränkt⁴. Von einer Mittelstandspolitik kann aber trotz der mannigfaltigen staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft noch nicht gesprochen werden⁵.

1) Daher die Bezeichnung "Kameralismus" (camera des Fürsten) vgl. Charbonnier, S. 27

2) Vgl. ebda.; Seidenfus, S. 239; Lütge in HDSW, S. 180 f.

3) Lütge, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, S. 360

4) Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 201

5) Vgl. Frechen, S. 9

Die Epoche des Liberalismus war gekennzeichnet vom Prinzip des "laissez-faire"¹. Die aufkommende Freiheitsidee erstreckte sich auf alle Bereiche des staatlichen Lebens, auch auf die Wirtschaft. Die "freie Berufswahl" und das "freie Eigentum"² standen im Mittelpunkt der wirtschaftlichen Reformen.

Der entscheidende Schritt hin zur Gewerbefreiheit fiel in Preußen in die Zeit der Stein-Hardenberg'schen Reformen³; die allgemeine preussische Gewerbeordnung vom 17.1.1845⁴, in der dann generell die Gewerbefreiheit proklamiert wurde, forderte nur für die Ausübung einzelner Gewerbe sachliche oder persönliche Voraussetzungen⁵, wie wir sie zum Teil heute noch kennen⁵.

Ähnlich war die Entwicklung in den übrigen Ländern Deutschlands. Eine gewisse Vereinheitlichung des Gewerberechts wurde durch die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21.6.1869⁶ erreicht⁷, die später als Reichsgesetz fortgalt⁸.

Während von den Verfechtern des Liberalismus die volle Gewerbefreiheit angestrebt und zum Teil auch erreicht

1) Seidenfus, S. 239; Charbonnier, S. 28 f.; Lütge in HDSW, S. 181 ff.

2) Lütge, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, S. 431 ff.

3) In dem Edikt vom 9.10.1807 über den erleichterten Besitz und freien Gebrauch des Grundeigentums wurde jedem Edelmann und Bauern das Recht zugesprochen, jedes bürgerliche Gewerbe zu ergreifen. - Das Gewerbesteueredikt vom 28.10.1810 brachte dann den vollen Durchbruch der Gewerbefreiheit. - Lütge, aaO, S. 447; vgl. auch Huber, aaO, S. 203 ff., 187

4) GS, S.41

5) Vgl. die Gewerbeordnung in der Fassung vom 28.7.1900, RGBl. S. 871, letztmals geändert durch Gesetz vom 13.9.1976, BGBl. I S. 2737

6) BGBl. S. 245

7) Vgl. ferner Art. 3 Abs. 1 u. 2 und 4 Nr. 1 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16.4.1867, BGBl. S. 2 (Grundsätze der gewerblichen Freizügigkeit und der Zuständigkeit des Bundes in Gewerbesachen)

8) Siehe Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler, Einleitung, Rdn. 10

wurde, setzte bald, ausgehend von den Handwerkern, eine Gegenströmung ein, die dann unter anderem auch in den genannten Gewerbeordnungen durch die vorübergehende Einführung von Befähigungsnachweisen und Aufgabenzuweisungen an die Innungen ihren Niederschlag fand. Lütge¹ sieht hierin die "ersten Ansätze einer bewussten Mittelstandspolitik"².

Allgemein herrschte aber eine liberalistische Grundtendenz vor; Subventionen wurden nur noch zum Schutze der einheimischen Wirtschaft gegenüber dem Ausland und zur Behebung unverschuldeter Notstände vergeben³. Von einer ins Gewicht fallenden Mittelstandsförderung kann in der Epoche des wirtschaftlichen Liberalismus nicht gesprochen werden.

Die Wirtschaftskrise des Jahres 1873 nach dem Krieg gegen Frankreich (1870/71) leitete die Zeit des Neomerkantilismus ein, in der protektionistische Maßnahmen zugunsten des Handwerks⁴ und eine Schutzpolitik für die inländische Wirtschaft an Bedeutung gewannen⁵; die liberalistische Grundtendenz in der Wirtschaftspolitik blieb aber im großen und ganzen erhalten.

Bedeutung für den Mittelstand hatten das Innungserneuerungsgesetz vom 18.7.1881⁶ (Stärkung der Innungen), die sogenannte Handwerker-Novelle vom 26.7.1897⁷ (Stärkung der Position der Innungen und Einführung der Hand-

1) Lütge, aaO, S. 448

2) Vgl. auch Huber, aaO, S. 208 und Bd. II, S. 312, wo auf dem Mittelstandsschutz dienende Bestrebungen für einen Wettbewerbsschutz hingewiesen wird.

3) Vgl. Freudenberg, S. 33; Charbonnier, S. 29

4) Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler, Einleitung, Rdn. 15 und 16

5) Seidenfus, S. 240, 242; Lütge in HDSw, S. 182 f.; vgl. auch Huber, Bd. IV, S. 977, 986 ff., 1039 ff.

6) RGBI. S. 233

7) RGBI. S. 663

werkskammern, Beschränkung der Befugnis zur Lehrlingsausbildung und Führung des Meistertitels), das Gesetz vom 30.5.1908¹ (Einführung des "kleinen Befähigungsnachweises") sowie vereinzelte Förderungsmaßnahmen, die aber nicht Ausfluß einer systematischen Mittelstandsförderungspolitik waren².

2) Weimarer Republik

Erstmals in der Weimarer Republik fand eine Bestimmung zu Gunsten des Mittelstandes Eingang in die Verfassung. Art. 164 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 erlegte seinem Wortlaut nach dem Staat die Verpflichtung auf, den selbständigen Mittelstand in der Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und gegen Überlastung und Aufsaugung zu schützen.

Die Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung war jedoch nicht sehr groß: Schon dem Verfassungsgeber war klar, daß die Aufnahme des Art. 164 in den Grundrechtsteil der Verfassung nur ein Zugeständnis an die Interessenvertreter des Mittelstandes im Verfassungsausschuß war³, wie andere Verfassungsbestimmungen auch. Dem entsprechend wurde der Grundrechtsteil, und davon speziell die Bestimmungen über die Wirtschaftsverfassung, als "interfraktionelles Parteiprogramm" bezeichnet, das eigentlich nicht in die Verfassung gehörte⁴. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Mittelstandsartikels war man sich darüber einig, daß hier-

1) RGBl. S. 356

2) Vgl. Frechen, S. 11 ff.

3) Vgl. Anschütz, Kommentierung zu Art. 164 WRV; C. Schmitt, S. 582 f.

4) C. Schmitt, aaO; Apelt, S. 352

durch subjektive Rechte nicht begründet wurden, sondern daß es sich um einen vagen Programmsatz handelte, der einer weiteren Ausformung durch Legislative und Exekutive bedurfte¹. Dies galt umso mehr deshalb, weil selbst das Bemühen von Theorie und Praxis um eine Positivierung der verbindlicher formulierten Grundrechte auf Widerstand stieß². Eine verbindliche Auslegung des Artikels 164 für Gesetzgeber und Verwaltung war deshalb weder vom Wortlaut noch von dem damaligen Grundrechtsverständnis her möglich.

Die Vertreter des Mittelstandes versuchten zwar immer wieder, ihre Interessen zur Geltung zu bringen³, die gesamtwirtschaftliche Lage (Nachkriegszeit, Reparationen, Inflation, Weltwirtschaftskrise, Deflation, Geldknappheit) ließ eine Verwirklichung aber meist nicht zu. Der Forderungskatalog des Mittelstandes war zum Teil situationsbedingt (Abschaffung der Nachkriegsverordnungen gegen die Preistreiberei - Einschreiten gegen Hausiererwesen und Schwarzarbeit), zum Teil entsprach er aber auch den heutigen Forderungen (Kreditwünsche, Fragen der Berufsorganisation und -ausbildung, öffentliche Aufträge, Einschränkung der staatlichen Regiebetriebe, Steuererleichterungen)⁴.

Im wesentlichen unerfüllt blieben die Forderungen nach finanziellen einzelbetrieblichen Hilfen: Weder das

1) Vgl. Apelt, aaO; Anschütz, Vorbemerkung vor Art. 109 WRV, S. 514 ff.

2) Vgl. Apelt, S. 291 f., 297 ff.; Anschütz, aaO

3) Vgl. Beratung des mündlichen Berichts des 8. Ausschusses über Handwerker- und Mittelstandsfragen im Rahmen der 2. Beratung der Reichshaushaltspläne für die Jahre 1924 und 1925, Verhandlungen des Reichstages, III. Wahlperiode, 1924, Bd. 385, Sten.Ber., 56. Sitzung, 9.5.25, S. 1645 ff.

4) Siehe vorstehende Anmerkung und Reichardt, S. 63 ff., 67 ff.

Reich¹ noch die Länder² waren infolge der chronisch defizitären Haushaltslage hierzu imstande. So blieb es bei vereinzeltten Maßnahmen, wie z. B. im Jahre 1925, als aus Mitteln der Reichspost ein zinsverbilligter Kredit in Höhe von RM 30.000.000,-- für die Kreditorganisation des Handwerks und des Mittelstandes zur Verfügung gestellt wurde³.

Die überbetriebliche finanzielle Förderung des Mittelstandes entsprach ebenfalls der allgemein schlechten Wirtschaftslage: Sieht man von den Zuschüssen an das "Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit"⁴, das mehr für die Industrie als für die mittelständische Wirtschaft arbeitete, einmal ab, so sind die Aufwendungen des Reiches praktisch zu vernachlässigen; der Beitrag in Höhe von jährlich RM 2.000,-- an das "Institut International des Classes Moyennes" in Brüssel⁵, dem das Reich 1930 wieder beitrug, sowie der Zuschuß für das Deutsche Handwerksinstitut in Höhe von RM 80.000,-- im Jahre 1930⁶, der schon 1931 wieder gestrichen wurde, können lediglich als ein Zeichen des guten Willens gewertet werden.

-
- 1) Vgl. die Reichshaushaltspläne, insbes. die Haushalte des Reichswirtschaftsministeriums (Einzelplan bzw. Anlage VI)
 - 2) Vgl. z. B. die Staatshaushaltspläne des Freistaates Bayern bzw. Haushaltspläne des Landes Bayern (Einzelübersichten bzw. Einzelpläne)
 - 3) S.S. 9, Anm. 3
 - 4) Z. B. Reichshaushaltsplan, Entwurf für das Rechnungsjahr 1926 nebst Anlagen, 1. Bd., Anl. VI, Einmalige Ausgaben Kap.E 8 Tit.2 samt Erläuterung, Ansatz RM 500.000,--; für 1930 Band 1, Einzelplan VI, Ausgaben, Kap.1 Tit. 38, Ansatz RM 500.000,--; für 1931: Band 1, Einzelplan VI, Ausgaben Kap.1 Tit. 44, Ansatz RM 200.000,--; für 1932: Band 1, Einzelplan VI, Ausgaben Kap. 1 Tit. 44, Ansatz RM 400.000,--; Diese Ansätze wurden dann jedoch wieder gekürzt; siehe Erl. zum Reichshaushaltsplan 1932, aaO
 - 5) Z. B. Reichshaushaltsplan 1930, aaO, Tit. 46 und Reichshaushaltsplan 1931, aaO, Tit. 42
 - 6) Z. B. Reichshaushaltsplan 1930, aaO, Tit. 37 und Reichshaushaltsplan 1931, Einzelplan VI, Vorwort S. 2

Dies gilt auch für die Aufwendungen der Länder in dieser Zeit¹; so sind z. B. der Zuschuß des Freistaates Bayern in den Jahren 1925 und 1926 an das Gewerbeförderungsinstitut der Handwerkskammer in München in Höhe von jährlich DM 3.000,-- Goldmark sowie die sonstigen Zuschüsse² kaum der Rede wert.

Von den sonstigen - spärlichen - Maßnahmen zugunsten des Mittelstandes ist die Einführung der "Handwerksrolle" durch die sogenannte Handwerksnovelle vom 11.2.1929³, die zur organisatorischen Festigung des Handwerks beitrug, das Gesetz zum Schutz des Einzelhandels vom 12.5.1933⁴ sowie der Ausbau des Berufsschulwesens herauszustellen; Forderungen nach der Einführung des "großen Befähigungsnachweises" wurden abgelehnt; der "kleine" Befähigungsnachweis⁵ wurde jedoch immerhin aufrechterhalten.

1) Z. B. Freistaat Bayern, Staatshaushaltspläne für die Rechnungsjahre 1924 und 1925, Einzelübersicht 19, Ausgaben Ziff. II, Kap. 1-8; Haushaltsplan des Landes Bayern für das Rechnungsjahr 1935, Einzelplan X, fort-dauernde Ausgaben, Abteilung für Handel, Industrie und Gewerbe, Tit. 1-6

2) S. vorstehende Anmerkung

3) RGBl. I S. 21

4) RGBl. I S. 262

5) Vgl. Reichardt, S. 67 ff.; Frechen, S. 12 ff.

II. Entwicklung nach 1945

1) Überblick

Nach dem 2. Weltkrieg entwickelte sich das politische Leben zunächst in den Besatzungszonen und den neu geschaffenen Ländern.

Die Landesverfassungen lassen bereits wirtschaftliche Zielsetzungen unterschiedlicher Art erkennen¹. Eine wirtschaftspolitische Konzeption konnte jedoch erst nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland durchgesetzt werden²; es war die der "sozialen Marktwirtschaft".

Förderung und Schutz des Mittelstandes wurden von Bund und Ländern in die Wirtschaftspolitik einbezogen, wenngleich zunächst der Aufbau der zerstörten Wohnungen, der staatlichen Daseinsvorsorgeeinrichtungen und der Grundstoffindustrie³ im Vordergrund stand.

Von großer Bedeutung war das Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 17.9.1953⁴, das auf Drängen der Handwerksorganisationen die Meisterprüfung - trotz Art. 12 GG in verfassungsrechtlich zulässiger Weise⁵ - zur Voraussetzung für den Betrieb eines selbständigen Handwerksbetriebs ("großer Befähigungsnachweis") machte und auch den "kleinen Befähigungsnachweis" beibehielt; andererseits wurde die Verpflichtung zum Beitritt in eine Innung nicht mehr in die Handwerksordnung aufgenommen.

Finanzielle einzelbetriebliche und überbetriebliche

1) Vgl. unten Abschn. A II 3, S. 17 f

2) Frechen, S. 15 f.

3) Vgl. Investitionshilfegesetz vom 7.1.1952, BGBl. I S. 7; vgl. dazu BVerfG E 4,7

4) BGBl. I S. 1411; die HandwO wurde zwischenzeitlich mehrmals geändert und neu gefaßt; vgl. auch Frechen, S. 15 f.

5) "Handwerksurteil" des BVerfG E 13,97

Förderungsmaßnahmen zugunsten des Mittelstandes setzten erst im Laufe der Zeit ein¹. Nach und nach wurden dann von Bund und Ländern immer mehr mittelstandsfördernde Maßnahmen in Mittelstandsförderungsprogramme aufgenommen. Mittlerweile sind die einzelnen Maßnahmen so zahlreich, daß nur Experten den Überblick behalten können². Auch sind in die verschiedensten Gesetze mittelstandsbegünstigende Bestimmungen eingebaut worden³.

2) Der Begriff der Mittelstandspolitik

Mittelstandspolitik kann sowohl Teil der Wirtschaftspolitik als auch der Gesellschaftspolitik sein⁴.

Die gesellschaftspolitisch orientierte Mittelstandspolitik will den Mittelstand deshalb fördern, weil dadurch gesellschaftspolitische Vorstellungen verwirklicht werden können, wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland die Schaffung einer pluralistischen Gesellschaft⁵.

Überwiegend wird die Mittelstandspolitik heute jedoch dem Gebiet der Wirtschaftspolitik zugeordnet⁶.

Die gesellschaftspolitischen Auswirkungen sind dabei sozusagen als zusätzliche Rechtfertigung willkommen. Innerhalb der Wirtschaftspolitik wird die Mittelstandspolitik der

1) Vgl. z. B. den Bundeshaushaltsplan 1950, Einzelplan IX Kap.1, Tit. 48

2) Allein im Lande Hessen gab es 1974 69 Förderungsmöglichkeiten; vgl. MdL Stöckl (SPD) und Molter (FDP), Diskussionsbeiträge bei der 2. Lesung des Hessischen Mittelstandsförderungsgesetzes, Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Sten.Ber. 7/101 vom 18.9.1974, S. 5509 und 5523

3) Die einzelnen Maßnahmen und Bestimmungen sind unten Abschn. C, S. 47 ff. dargestellt.

4) Vgl. hierzu Zacher, Bericht, S. 25

5) Vgl. Mittelstandsbericht 1976 der Bayerischen Staatsregierung, S. 15; Seidenfus, S.211; Schulhoff, S. 143

6) Vgl. vorstehende Anmerkung sowie Mittelstandsfiibel 1976 des Bundeswirtschaftsministeriums, S. 12 f.; Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, BTDr. VI/761, S. 7 Tz. 1; Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BTDr. V/4564, S. 4 Tz 1; Gäfgen Sp. 386 f.

Strukturpolititik zugerechnet¹, und hier entweder als eigener Zweig (Marktformenstrukturpolitik)² oder als Teil der - dann entsprechend weit definierten - sektoralen Strukturpolitik³ angesehen. Mit der Strukturpolitik im allgemeinen, und so auch mit der Mittelstandspolitik, werden verschiedene wirtschaftspolitische Zielsetzungen verfolgt und je nach politischem Standort oder Aktualitätsgrad betont.

Meist wird die Mittelstandspolitik der Wachstumspolitik zugerechnet⁴; daneben sind aber auch wettbewerbs-⁵ und stabilitäts- oder konjunkturpolitische⁶ Aspekte mehr oder weniger mitbestimmend.

Daraus folgt, daß die Mittelstandspolitik eine ganze Reihe von Aufgaben innerhalb der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu erfüllen hat.

Die Mittel einer solchen Politik sind vielschichtig; sie umfassen heute praktisch das gesamte wirtschaftspolitische Instrumentarium⁷ für eine einzel- und überbetriebliche Förderung, von direkten und indirekten (Steuererleichterungen) Subventionen über den Schutz vor der Konkurrenz der großen oder staatlichen Unternehmen bis hin zu allgemein mittelstandsfördernden Maßnahmen⁸.

1) Gäfgen, aaO; Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, aaO, Tz. 4; Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, aaO, Abschn. II; Seidenfus, S. 211; Frechen, S. 63 f.; Schulhoff, S. 135 ff.; Jahreswirtschaftsbericht 1972 der Bundesregierung, BTDr. VI/3078, Tz. 66 ff.

2) Z. B. Gäfgen, aaO; Strukturberichte der Bundesregierung, aaO; Jahreswirtschaftsbericht 1972 der Bundesregierung, aaO;

3) Seidenfus, aaO;

4) Z. B. Jahreswirtschaftsbericht 1972 der Bundesregierung, aaO, Tz. 66; Strukturbericht 1969 und 1970 der Bundesregierung, aaO, jeweils Tz. 1

5) Z. B. Gäfgen, S. 387; Frechen, S. 49 ff. Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, aaO, Tz. 4; Schlecht, S. 31 ff.

6) Z. B. Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, aaO, Tz. 1; Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, aaO, Tz. 2; Positionspapier der CSU vom 7.6.1975, abgedruckt in: Reinartz, S. 120 ff. (127)

7) Zacher, Bericht, S. 67 ff.

8) S. unten Abschn. C, S. 47 ff.

3) Die Mittelstandsartikel in den Länderverfassungen

Die geringe rechtliche und praktische Bedeutung des Art. 164 WRV¹ in der Zeit der Weimarer Republik war wohl der Anlaß dafür, daß eine Reihe von Bundesländern von einer solchen Verfassungsbestimmung absahen. So enthalten die Landesverfassungen der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie der Stadtstaaten Berlin und Hamburg keine Mittelstandsartikel. Das bedeutet jedoch keine Ablehnung einer Mittelstandsförderung; die entsprechenden Bestimmungen über die Wirtschaftsverfassung sind auch nach dieser Richtung hin offen. Art. 16 der Berliner Verfassung (Verbot wirtschaftlicher Macht) und Satz 2 des 3. Absatzes des Vorspruchs zur Hamburger Verfassung (Förderung des Aufstiegs der Tüchtigen) weisen deutlich darauf hin.

Alle anderen Bundesländer haben Mittelstandsartikel in ihren Verfassungen². Die meisten dieser Verfassungsbestimmungen betreffen nur den "klassischen" Mittelstand, die selbständigen Klein- und Mittelbetriebe in Landwirtschaft, Handwerk, Handel und Gewerbe (Industrie), Art. 40 Abs. 1 der Bremischen Verfassung auch die Schifffahrt. Anders als die übrigen Landesverfassungen, die bereits in den Jahren 1946 und 1947 entstanden sind, bezieht die Verfassung von Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950 auch die "freien Berufe" mit in ihren Art. 28 ein.

1) S. oben Abschn. A I 2, S. 8 ff.

2) Bayern, Art. 153 - Bremen, Art. 40 - Hessen, Art. 43 - Nordrhein-Westfalen, Art. 28 - Rheinland-Pfalz, Art. 51 Abs. 2 und 65 - Saarland, Art. 54

Der "unselbständige Mittelstand", dessen Probleme und Interessen anders gelagert sind, blieb jeweils unberücksichtigt. Eine exakte Definition der Mittelbetriebe bzw. eine Abgrenzung zu den Großbetrieben erfolgte nicht.

Die Verfassungsbestimmungen verpflichten die Länder, den Mittelstand zu "schützen" und zu "fördern", und zwar durch Gesetzgebung und Verwaltung. Besonderer Wert wird auf die Unterstützung der genossenschaftlichen Selbsthilfe gelegt, die sich in der Zeit der Weimarer Republik bewährt hatte. Die Diktion ist zwar nicht ganz einheitlich, aber sehr ähnlich.

Die Art und Weise der Förderungs- und Schutzmaßnahmen wird der Legislative und der Exekutive überlassen. Gesellschaftspolitische Intentionen klingen in Art. 153 Satz 3 der Verfassung des Freistaates Bayern an, der die Förderung des "Aufstiegs" tüchtiger Kräfte aus nicht-selbständiger Arbeit zu selbständigen Existenzen zur staatlichen Aufgabe macht.

Vom Inhalt und der Diktion her ähneln die Mittelstandsartikel der Länder dem der Weimarer Reichsverfassung. Art. 164 WRV kann deshalb als die gemeinsame Wurzel angesehen werden¹.

Was aber war der Grund für diese Übernahme, da doch der Art. 164 WRV weitgehend bedeutungslos blieb? Zum einen knüpften die Landesverfassungen überhaupt an die Weimarer Reichsverfassung als erste moderne Verfassung des Deutschen Reiches an. Die Streichung einer - wenn auch relativ bedeutungslosen - Bestimmung hätte

1) Vgl. z. B. MdL Roßhaupter (SPD) und Schlögl (CSU), Sten.Ber. über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. III, 26. Sitzung vom 30.8.1946, S. 569

den Protest der betroffenen Kreise zur Folge gehabt. Zum anderen stand man nach dem 2. Weltkrieg vor einer ähnlichen Situation wie nach dem 1. Weltkrieg: Es galt, die verschiedenen Parteiprogramme auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, weshalb man möglichst viele Interessengruppen explizit berücksichtigte¹.

Der Mittelstandsschutz entsprach auch den Intentionen der damaligen Besatzungsmächte, weder politische noch wirtschaftliche Macht in Deutschland entstehen zu lassen.

Verfassungsrechtlich betrachtet handelt es sich bei den Mittelstandsartikeln um "Programmsätze"², d.h. um einen Auftrag an Gesetzgebung und Verwaltung, mittelstandsfördernd und -schützend tätig zu werden.

Programmsätze enthalten in der Regel kein unmittelbar geltendes Recht und auch kein Grundrecht für die begünstigten Kreise³. Wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 6 Abs. 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland⁴ aber gezeigt hat⁵, sind Konkretisierungen solcher Verfassungsbestimmungen zu verbindlichen Verfassungsaufträgen durchaus denkbar⁶.

Dabei ist je nach der Ausgestaltung des Programmsatzes zu unterscheiden: Art. 6 Abs. 5 GG z. B. enthält einen klaren Auftrag, den unehelichen Kindern durch den Gesetzgeber die gleichen Bedingungen zu schaffen wie den ehelichen Kindern. Nicht so eindeutig kann beurteilt werden, welche Maßnahmen zugunsten des Mittelstandes durch die Mittelstandsartikel initiiert werden sollten, zumal gerade bei der Festlegung der Wirtschaftsverfassungen verschiedene, z. T. gegensätzliche Intentionen miteinander vereinigt wurden.

1) Vgl. z. B. den 4. Hauptteil der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946 und Sten.Ber. über die Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 149 ff.

2) Nawiascky-Leusser-Schweiger-Zacher, Rdn. 2 und Meder, Rdn. 1 zu Art. 153 BV; Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, S. 100; Bayer. VerfGH E 2, 127 (141); Spitta, Kommentierung zu Art. 40 der Bremischen Verfassung

3) Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 104 f.

4) vom 23. Mai 1949, BGGl. S. 1

5) BVerfGE 8, 210; 17, 280; 25, 167

6) Maunz, aaO

Dies zeigt insbesondere Art. 51 Abs. 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz, der es dem Staat zur Aufgabe macht, "für eine gesunde Mischung großer, mittlerer und kleiner Unternehmen zu sorgen und die Erzielung höchstmöglicher Erträge für das Volksganze sicherzustellen". Auch in anderen Landesverfassungen gibt es solche in der Grundtendenz konträre Bestimmungen¹. Bei dieser Sachlage ist der Freiraum für Legislative und Exekutive zur Ausgestaltung einer Wirtschaftsordnung groß. Eine Korrektur durch die Judikative wäre nur in ganz extremen Ausnahmefällen, wie sie in der Nachkriegswirtschaftspolitik noch nicht vorgekommen und auch kaum denkbar sind, möglich, und zwar nicht schon dann, wenn z. B. ein einzelnes Gesetz den Mittelstand vernachlässigen, sondern erst, wenn die gesamte Wirtschaftspolitik die Existenz der mittelständischen Betriebe zerstören würde. So hat sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof stets geweigert, Art. 153 BV im Rahmen einer Popularklage anzuwenden². Die Mittelstandsartikel der Länderverfassungen sind deshalb ebenso wie Art. 164 WRV ohne große praktische Bedeutung geblieben. Sie haben in der verfassungsrechtlichen Literatur kaum Beachtung gefunden³, und dies nicht nur deshalb, weil die Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik nach Erlaß des Grundgesetzes im wesentlichen auf den Bund übergegangen ist⁴.

-
- 1) Vgl. z. B. den 4. Hauptteil der Verfassung des Freistaates Bayern, insbesondere Art. 151 Abs. 1 und Abs. 2, Satz 1, Art. 160 und Art. 176
 - 2) Bay. VerfGH E 20, 171 (182); 21, 1 (10); 21, 76 (82); vgl. auch Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Art. 153, Rdn. 2; Schreiber, S. 29 ff.
 - 3) Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Kommentierung zu Art. 153 BV; Meder, Kommentierung zu Art. 153 BV; Spitta, aaO; Schreiber, aaO
 - 4) Vgl. Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 285

4) Gesetzentwürfe auf Bundesebene

a) Initiative der Deutschen Partei in der 2. Legislaturperiode

Das Grundgesetz enthält keine Verfassungsbestimmung, die explizit die staatliche Verpflichtung zu einer Mittelstandsförderung normiert.

Bereits in der 2. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages brachte am 30.9.1955 die Fraktion der Deutschen Partei den Entwurf eines Gesetzes zur Einfügung eines Art. 12a in das Grundgesetz ins Parlament ein¹. Dieser Art. 12a entsprach im wesentlichen dem Art. 164 WRV und den Mittelstandsartikeln der Länderverfassungen, enthielt aber in Abs. 2 bereits einen ausführlichen Maßnahmenkatalog mit folgenden Punkten:

- Pflege der genossenschaftlichen Selbsthilfe
- angemessene Berücksichtigung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge
- Gesetze über Berufsordnungen, Marktordnungen, Wettbewerbsordnungen und über Altersvorsorge.

Ergänzend hierzu muß der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung der DP vom 30.9.1955² gesehen werden, der - unter Anlehnung an Art. 89 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)³ vom 25.1.1952 - die gewerbliche Tätigkeit der öffentlichen Hand zugunsten aller privaten (nicht nur der kleinen und mittleren) Unternehmen einschränken sollte. Diese Initiative stieß jedoch auf den Widerstand aller übrigen im Bundestag vertretenen Parteien⁴.

1) BTDr. II/1728

2) BTDr. II/1729

3) In der Fassung der Bekanntmachung vom 5.12.1973, GVBl. S. 599

4) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, Sten.Ber., 121. Sitzung vom 16.12.1955, S. 6450 ff.

Diese vertraten übereinstimmend die Auffassung, daß ein Mittelstandsartikel nicht ins System des Grundgesetzes passe, da hier - anders als in der Weimarer Reichsverfassung - Gruppenrechte nicht gewährt würden, und eine Bevorzugung des Mittelstandes ohne gleichzeitige Berücksichtigung der übrigen gesellschaftlichen Gruppierungen zu einseitig sei. Auch die Tatsache, daß zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig geklärt war, ob Berufsordnungen mit Art. 12 GG vereinbar sind, und deshalb ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig war¹, vermochte die Mehrheit im Bundestag nicht zu überzeugen; man war überwiegend der Ansicht, daß solche Berufsregelungen verfassungsrechtlich möglich seien. Grundsätzlich war man sich aber einig, daß nach der Periode der Bevorzugung der Grundindustrie² nunmehr eine Verstärkung der Mittelstandsförderung geboten sei³; eine programmatische gesetzliche oder verfassungsrechtliche Vorschrift lehnte man aber als zu unpräzise ab.

b) Initiativen der CDU/CSU für ein Bundesmittelstands- förderungsgesetz

Bestimmungen zugunsten der mittelständischen Wirtschaft wurden in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg in mehrere Gesetze des Bundes eingefügt⁴. Der erste Entwurf eines eigenen Bundesmittelstandsförderungsgesetzes wurde jedoch erst in der 7. Legislaturperiode von der CDU/CSU im Bundestag eingebracht⁵.

1) BVerfG E 13, 97; der Vorlagebeschluß für diese Entscheidung vom 17.7.1961 datierte vom 22.6.1955

2) Z. B. durch das Investitionshilfegesetz v. 7.1.1952, BGBl. I S.7

3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, aaO, insbesondere MdB Schmücker (CDU/CSU), S. 6450 f.; Schild (DP), S. 6453 ff.; Lange (SPD), S. 6463 ff.; Held (FDP), S. 6471; Strosche (GB/BHE), S. 6474 f.; Dresbach (CDU/CSU), S. 6478

4) Z. B. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in der Fassung vom 4.4.1974, BGBl. I S. 869 (§§ 5b und 38 Abs. 2 Nr. 1); Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) in der Fassung vom 28.12.1965, BGBl. 1966 I S. 1 (Befähigungsnachweis); ferner Freibeträge und Progressionszonen in verschiedenen Steuergesetzen, z. B. Einkommensteuer-, Körperschaftsteuer-, Vermögensteuer-, Gewerbesteuer-gesetz

5) BTDr. 7/4284 v. 6.11.1975

Dieser Gesetzentwurf, der im wesentlichen dieselben Bestimmungen wie die Mittelstandsförderungsgesetze der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein enthält, stellt wie diese einen detaillierten Maßnahmenkatalog für die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe auf:

- allgemeine Bindung der öffentlichen Hand an die Zwecke des Gesetzes - Mittelstandseffekt - (§ 2)
- Überbetriebliche Maßnahmen zur Steigerung der fachlichen Leistungsfähigkeit, insbesondere finanzielle Hilfen für berufliche Fort- und Weiterbildung, Unternehmensberatung, zwischenbetriebliche Zusammenarbeit, Information und Dokumentation, wirtschaftsnahe Forschung und Informationsgewinnung, Mittelstandsforschung, Beteiligung an Messen und Ausstellungen, Erschließung ausländischer Märkte (§§ 7 ff.)
- Beteiligung an öffentlichen Aufträgen (§ 17)
- Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalversorgung in Form von Darlehen, Zuschüssen, Bürgschaften, Rückbürgschaften und Rückgarantien (§§ 18 ff.)

Die erforderlichen Mittel sollen im Bundeshaushalt und im ERP-Wirtschaftsplan bereitgestellt werden (§ 1 Abs. 2). Rechtsansprüche auf Förderung werden nicht begründet; vielmehr stehen die Maßnahmen unter dem Vorbehalt der haushaltsmäßigen Bewilligung (§ 6). Hinsichtlich der Konkurrenz zur Förderung durch die Bundesländer und die Europäischen Gemeinschaften wird lediglich bestimmt, daß diese Maßnahmen "zu berücksichtigen" sind (§ 4 Abs. 1 S. 2). Eine Abstimmung mit sonstigen strukturpolitischen Vorhaben wird in § 2 Abs. 2 und 4 sowie § 4 Abs. 1 S. 1 gefordert.

Es handelt sich also, ebenso wie beim Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967¹, um ein sogenanntes Richtliniengesetz², bei dessen Verwirklichung der Exekutive ein weiter Handlungsspielraum verbleibt.

Da der Gesetzentwurf in der 7. Legislaturperiode nicht abschließend behandelt wurde, brachte ihn die CDU/CSU-Fraktion in der 8. Wahlperiode geringfügig verändert nochmals ein³. Die Änderungen betreffen im wesentlichen folgende Punkte:

- Einbeziehung der Sicherung der Ausbildungsplätze neben den Arbeitsplätzen (§ 1 Abs. 1 Buchst. b, § 9 Nr. 1)
- weitere Präzisierung der allgemeinen Bindung der öffentlichen Hand (§ 2 Abs. 2)
- nähere Bestimmungen über mittelstandsgerechte Vergabepraktiken (§ 18)
- Einschränkung der gewerblichen Tätigkeit der öffentlichen Hand (§ 19).

Daneben sind einige Änderungen der 1. Fassung zu verzeichnen, die ohne größere Bedeutung sind. Der Kern des Gesetzentwurfs blieb unverändert.

Von der Bundesregierung und den Regierungsparteien, SPD und FDP, wurden bzw. werden die Gesetzentwürfe deshalb abgelehnt, weil man in einem nur programmatischen Gesetz keine grundlegende Fortentwicklung des bereits bestehenden Rechtszustandes und deshalb keine Notwendigkeit zu einem "Standesgesetz" sieht, das zudem insbesondere in Kreisen der SPD auf politischen Widerstand stößt⁴.

1) BGBl. I S. 582

2) Vgl. Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 286

3) BTDr. 8/708 vom 30.6.1977

4) Vgl. z. B. MdL Naumann (SPD), Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Sten.Ber. 7/99 vom 24.9.1974, S. 5118 f.

5) Der Mittelstand in den Parteiprogrammen

Die Wirtschaftspolitik und speziell die Mittelstandspolitik in der Bundesrepublik Deutschland kann von den politischen Kräften nach dem oben Gesagten in großem Maße frei gestaltet werden. Da die Parteien eine bedeutende Position im staatlichen Leben haben, ist es zweckmäßig, einen Blick in die Parteiprogramme zu werfen und zu prüfen, wie die maßgeblichen Parteien (CDU, CSU, SPD, FDP) zur Mittelstandspolitik stehen:

Die CDU forderte bereits im "Ahleener Wirtschaftsprogramm für Nordrhein-Westfalen" vom 3.2.1947¹ die Förderung der leistungsfähigen Klein- und Mittelbetriebe "um ihres volkswirtschaftlichen Wertes und ihrer sozialen Aufstiegsmöglichkeiten willen".

Das "Berliner Programm"² führte in Ziff. 68 diesen Gedanken weiter aus, indem auch die freiberuflich Tätigen miteinbezogen und ein detaillierter Maßnahmenkatalog aufgestellt wurde (Förderung der Zusammenarbeit; Beseitigung wettbewerbsverzerrender Faktoren; angemessene Beteiligung an öffentlichen Aufträgen; wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Steuer- und Soziallasten; Erleichterung von Rationalisierung und Eigenkapitalbildung; Verbesserung der Beteiligungsfinanzierung; Förderung des Beratungs- und Informationswesens, der Fortbildung sowie der Forschungs- und Entwicklungsvorhaben; Erleichterung der Existenzgründung durch zinsgünstige Kredite). Damit bewegte sich das Programm ganz im Rahmen der zu dieser Zeit praktisch durchgeführten Mittelstandspolitik.

1) Kunz/Maier/Stammen, S. 127 (129), Abschn. II 7

2) Erste Fassung 4. - 7.11.1968, zweite Fassung 25. - 27.1.1971;
s. Kunz/Maier/Stammen, S. 141 (156); Reinartz, S. 12 (35)

Initiativen zur Schaffung eines Bundesmittelstandsförderungsgesetzes waren noch nicht vorgezeichnet.

Die Forderung des Art. 153 BV machte sich die CSU in ihrem Grundsatzprogramm 1946¹ zu eigen, ohne konkrete Aussagen über die Ausgestaltung einer Mittelstandsförderungspolitik zu machen. Eine Weiterentwicklung erfolgte auch in den Grundsatzprogrammen 1957² und 1968³ nicht. Eine Präzisierung brachte das Grundsatzprogramm vom 14.3.1976⁴, das in der Mittelstandspolitik einen "wichtigen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Ausgeglichenheit, zu gesellschaftlicher Stabilität, wirtschaftlicher Leistungskraft und Anpassungsfähigkeit" sieht. Es enthält im wesentlichen die Forderungen, die in das Bayerische Mittelstandsförderungsgesetz vom 8.10.1974 Eingang gefunden haben⁵.

Die SPD betonte in den "politischen Leitsätzen" vom Mai 1946⁶, daß der Klein- und Mittelbetrieb "in der von der Sozialdemokratie angestrebten Wirtschaftsordnung wichtige Aufgaben zu erfüllen hat und sich innerhalb dieser Grenzen entfalten soll".

Einen Schritt weiter geht schon das "Godesberger Programm"⁷, wenn es bestimmt, daß "leistungsfähige mittlere und kleine Unternehmen zu stärken sind, damit sie die wirtschaftliche Auseinandersetzung mit den Großunternehmen bestehen können".

-
- 1) Abschn. IV 3 des Grundsatzprogramms 1946, abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 197 (199 f.)
 - 2) Abschn. III 4 des Grundsatzprogramms vom 1.6.1957, abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 202 (204)
 - 3) Programm vom 13./14.12.1968, abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 207 (212)
 - 4) Abgedr. in Reinartz, S. 203 (242 f.)
 - 5) Siehe unten Abschn. D I 1, S. 89
 - 6) Abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 68 (69)
 - 7) Programm vom 13.-15.11.1959, abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 77 (82) und Reinartz, S. 169 (177)

Im Gegensatz zu den Leitsätzen des Jahres 1946 kommt hier der Förderungsgedanke stärker zum Ausdruck; das Ziel ist jedoch noch einseitig der Schutz vor Großunternehmen, nicht z. B. auch vor Staatsbetrieben. Auch im "Orientierungsrahmen 85"¹ erfolgt keine Festlegung auf detaillierte Programme.

In ihren frühen Aussagen erwähnt die FDP die Mittelsstandsförderungspolitik nicht². Das "Berliner Programm" von 1957³ bestimmt vage, daß "die FDP den Gewerbetreibenden, Handwerkern, dem Handel, den freien Berufen, Beamten, Angestellten und Arbeitern die Aufmerksamkeit widmen wird, auf die sie als breite Mittelschicht Anspruch haben". Auch die "Freiburger Thesen"⁴ enthalten keine klaren Aussagen hinsichtlich einer Mittelsstandsförderungspolitik. Dies steht jedoch im Gegensatz zur praktischen Politik der FDP, die Aktionen zugunsten des Mittelstandes durchaus unterstützt.

Aus den Parteiprogrammen folgt eine unterschiedliche Gewichtung der Mittelsstandsförderungspolitik. Aber sowohl in der rechtlichen Ausformung als auch in der praktischen Ausgestaltung hat sich keine der Parteien in ihrem Programm gebunden.

1) Programm v. 14.11.1975, auszugsweise abgedr. in Reinartz, S. 190 ff.

2) "Heppenheim Beschlüsse" v. 12.12.1948 und vorher schon "Aufruf der LDPD" v. 5.7.1945, abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 225 ff. und 224 f.

3) Abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 227 (233)

4) Programm v. 27.10.1971, abgedr. in Kunz/Maier/Stammen, S. 237 ff. und Reinartz, S. 138 ff.

B. Die Zuständigkeitsverteilung bei der Mittelstands-

förderung
=====

Im folgenden soll zunächst die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Finanzierung dargestellt werden. Im Anschluß daran werden dann auch die Kompetenzen der Gemeinden und der Europäischen Gemeinschaften erörtert.

I. Bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung

Anders als in der Weimarer Reichsverfassung¹ werden der Mittelstand oder die Mittelstandsförderung im Grundgesetz nicht ausdrücklich genannt oder geregelt. Das bedeutet aber nicht, daß der Bund wegen der grundsätzlichen Vermutung der Länderzuständigkeit gemäß Art. 30 GG auf diesem Gebiet keine Kompetenzen hätte.

1) Gesetzgebung

Bundesgesetze über die Förderung des Mittelstandes setzen voraus, daß der Bund für diese Materie über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt. Die Art. 70 ff. und 105 f. GG gewähren dem Bund für mittelstandsfördernde Gesetze weitreichende Zuständigkeiten².

a) Art. 105 f. GG

Unproblematisch ist die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens; sie wird durch Art. 105 f. GG bestimmt.

1) Art. 164 WRV

2) Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 285; Zacher, Bericht, S. 77

Mittelstandsbegünstigende Bestimmungen in Steuergesetzen werden den Verschonungssubventionen¹ zugerechnet; eine solche wirtschaftspolitische Lenkung durch Steuergesetze ist zulässig², solange sie sich im Rahmen der vom Grundgesetz gesteckten - weiten - Grenzen für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung hält.

Der Bereich, für den die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund liegt (Art. 105 Abs. 1 GG), nämlich Zölle und Finanzmonopole, ist für den Mittelstand nicht von großer Bedeutung.

Zölle betreffen mittelständische Unternehmen nur in geringem Maße, da solche Betriebe vorwiegend für einen örtlich begrenzten Markt und nur zum kleinen Teil wie die Großunternehmen auch im Auslandsgeschäft tätig sind.

Schutzzölle für Produktgruppen, die besonders in kleinen und mittleren Unternehmen hergestellt werden, wie z. B. Schnitzereien oder andere kunstgewerbliche Gegenstände, gibt es nicht. Im übrigen sind die Kompetenzen auf diesem Gebiet im Verhältnis zu Drittländern weitgehend an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft abgewandert (Art. 18 ff. EWG-Vertrag). Zwischen den EWG-Mitgliedstaaten wurden die Zölle gem. Art. 12 ff. EWG-Vertrag abgeschafft.

Die bestehenden Finanzmonopole des Bundes, das Branntwein³ und das Zündwarenmonopol⁴, mit denen ordnungspolitische Ziele verfolgt werden, haben ebenfalls keine großen positiven oder negativen Auswirkungen auf den Mittelstand; eine solche mittelstandspolitische Zielsetzung ist auch nicht beabsichtigt.

1) Zum Begriff: Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 187 (193); ders., Bericht, S. 71

2) BVerfG E 16, 147; Badura, Wirtschaftsrecht 1974, 6

3) Gesetz v. 8.4.1922, RGBl. I S. 335 mit späteren Änderungen

4) Gesetz v. 29.1.1930, RGBl. I S. 11

Wichtiger für den Mittelstand sind die Bereiche, welche durch Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 106 oder 72 Abs. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen sind. Danach hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, wenn ihm das Aufkommen von Steuern ganz (Art. 106 Abs. 1 GG) oder zum Teil (Art. 106 Abs. 3 GG) zusteht, oder wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen (für die in Art. 106 Abs. 2 und 6 GG aufgeführten Steuern); wenn das Aufkommen dieser Steuern den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen diese Gesetze der Zustimmung des Bundesrates (Art. 105 Abs. 3 GG). Diese Gesetze regeln die nach ihrem Aufkommen bedeutendsten Steuern (z. B. Umsatzsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Erbschaftsteuer, Vermögensteuer). Eine Reihe von Freibeträgen oder Progressionstarifen tragen hier neben sozialpolitischen auch mittelstandspolitischen Zielsetzungen Rechnung, wie z. B. §§ 10 d, 16 Abs. 4, 17 Abs. 3, 18 Abs. 4, 32 a und 34 Einkommensteuergesetz¹, § 19 Abs. 1 Nr. 2 Körperschaftsteuergesetz², § 11 Gewerbesteuergesetz³, § 19 Umsatzsteuergesetz⁴, §§ 16 und 19 Erbschaftsteuergesetz⁵, §§ 6 und 10 Vermögensteuergesetz⁶.

Die Mitwirkungsrechte der Länder bei der Steuergesetzgebung sind deshalb hauptsächlich auf die Beteiligung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung beschränkt. Die wenigen Landessteuergesetze haben keine Auswirkungen auf den Mittelstand.

1) Gesetz in der Fassung vom 5.9.1974, BGBl. I S. 2165

2) Gesetz vom 18.7.1975 (KStG 1975), BGBl. I S. 1933; im KStG 1977 v. 31.8.1976, BGBl. I S. 2597, ist - systembedingt - die Begünstigung für die sogenannten Familienaktiengesellschaften entfallen

3) Gesetz in der Fassung vom 15.8.1974, BGBl. I S. 1971

4) Gesetz in der Fassung vom 16.11.1973, BGBl. I S. 1681

5) Gesetz vom 17.4.1974, BGBl. I S. 933

6) Gesetz in der Fassung vom 17.4.1974, BGBl. I S. 949

b) Art. 70 ff. GG

Für die sonstigen Gesetze gelten die Art. 70 ff. GG.

Der Bund hat in einer Fülle von speziellen Bereichen die Gesetzgebungszuständigkeit auf wirtschaftlichem Gebiet (Art. 74 Nr. 1, 4, 11, 11a, 12 - 17, 21 - 23 i. V. m. 72 Abs. 2 Nr. 3, Art. 91a, 91b GG).

Für Gesetze auf dem Gebiet der betriebsgrößenorientierten Strukturpolitik ist jedoch in erster Linie Art. 74 Nr. 11 GG bedeutsam, der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für "das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen)" zuweist. Der Begriff "Recht und Wirtschaft" umfaßt nach dem Bundesverfassungsgericht¹ alle das Wirtschaftsleben und die wirtschaftliche Betätigung regelnden Normen, also auch solche mit strukturpolitischer Zielsetzung, die für den Mittelstand relevant sind².

Als Beispiele können genannt werden: Gesetze über Berufsordnungen wie z. B. die Handwerksordnung, oder Gesetze über Marktordnungen wie z. B. das für die vorwiegend mittelständisch strukturierte Mühlenwirtschaft bedeutsame Mühlengesetz vom 1.9.1965³. Das Grundgesetz macht keinen Unterschied, ob es sich bei der Gesetzgebung um das Gebiet der "eingreifenden" oder der "gewährenden (Leistungs-) Verwaltung"⁴ handelt. Das bedeutet, daß der Bund immer dann, wenn er die Mittelstandsförderung durch Gesetz regelt, die Zuständigkeitsverteilung des Grundge-

1) BVerfG E 4, 7 (13 f.); 8, 143 (148 f); 28, 119 (146); 29, 402 (409); 41, 205 (218 ff.), 334 (352 ff.); vgl. auch Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 285

2) Vgl. z. B. das Handwerksurteil des BVerfG E 13, 97

3) BGBI. I S. 1057

4) Vgl. zum Begriff: Wolff, S. 152 ff.

setzes zu beachten hat¹.

Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG ist für die betriebsgrößenorientierte Strukturpolitik nicht direkt einschlägig; regionalpolitische Zielsetzungen werden jedoch häufig mit mittelstandspolitischen Zielen gekoppelt bzw. lassen sich aus faktischen Gründen nicht davon trennen. Insofern hat Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG eine gewisse indirekte Bedeutung für die Mittelstandsförderung².

Der Bund kann sich bei seinen mittelstandsfördernden Vorhaben - mit oder ohne gesetzliche Regelung - auf Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG ("Wahrung der Wirtschaftseinheit") stützen:

Einmal ist es Aufgabe des Bundes, in allen Bundesländern eine Wirtschaftspolitik durchzusetzen, die an denselben Grundvorstellungen ausgerichtet ist; zum anderen ist der Bund infolge der unterschiedlichen Wirtschaftskraft und des daraus folgenden Leistungsgefälles zwischen den einzelnen Bundesländern³ verpflichtet, für einen gewissen Ausgleich zu sorgen.

Wenn die mittelständische Wirtschaft nur in einzelnen Bundesländern gefördert würde, wäre die Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland gefährdet.

c) Richtlinienförderung

Die Förderung des Mittelstandes, insbesondere durch Subventionen, beruht allerdings häufig nicht auf einem speziellen Gesetz⁴, sondern erfolgt aufgrund eines An-

1) Wolff, S. 210 f.; Hamann, DVBl. 1963, 486 f.; BVerfG E 4, 7 (13); BVerwG E 6, 282 (285); Götz, S. 308

2) Vgl. unten Abschn. C II 2 a, S. 79 f.

3) Vgl. Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 185 (206 f.); ders., Bericht, S. 78

4) Wie z. B. die auf S. 80 ff. genannten Steuergesetze oder das Mühlenstrukturgesetz vom 22.12.1971, BGBl. I S. 2098; s. zum Mühlenstrukturgesetz BVerfG E 39, 210 (227 ff.)

satzes im Haushaltsplan und dazu erlassener Verwaltungsrichtlinien¹.

Da die Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder verteilen, ist zu untersuchen, ob diese Aufteilung auch für die Subventionsgewährung ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung gilt²:

Der Haushaltsplan wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG); er bildet gesetzestechnisch dessen Anlage.

Man könnte nun argumentieren, daß das Haushaltsgesetz samt Haushaltsplan an dem Zuständigkeitskatalog der Art. 70 ff. GG ausgerichtet werden muß, da hierdurch zusammen mit den ergänzenden Richtlinien abstrakte Regelungen getroffen werden, die in vielerlei Hinsicht einem normalen Subventionsgesetz gleichen³.

Dem stehen aber die Bestimmungen des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (§ 3 HGrG) und der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder⁴ entgegen, die feststellen, daß "durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden", und daß "der Haushaltsplan die Verwaltung ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen".

Daraus folgert das Bundesverfassungsgericht⁵, daß es alleiniger Sinn und Inhalt der Haushaltsgesetze sei, den Haushaltsplan festzustellen, und daß dieser nur im Organbereich von Legislative und Exekutive wirke und nicht darüber hinaus.

1) §§ 24, 26 und 14 HGrG; §§ 40, 44 und 23 BHO; entsprechende Bestimmungen in den Haushaltsordnungen der Länder

2) Vgl. hierzu Wolff, S. 220

3) Charbonnier, S. 107 f.; Götz, S. 288

4) § 3 BHO; entsprechende Bestimmungen in den Haushaltsordnungen der Länder, z. B. Art. 3 der Haushaltsordnung des Freistaates Bayern

5) BVerfG E 38, 121 (125)

Auch die Systematik des Grundgesetzes steht einer Gleichstellung des Haushaltsplanes mit anderen Gesetzen, für welche die bundesstaatliche Kompetenzverteilung grundsätzlich in Art. 70 ff. GG geregelt ist, entgegen, da Art. 110 GG nicht in die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern eingreifen will, sondern nur das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive betrifft¹.

Werden nun in den Haushaltsplänen Ausgaben aufgrund eines Gesetzes eingestellt, so ist klar, daß dieses dem Abschnitt VII des Grundgesetzes nicht widersprechen darf; das gleiche muß aber auch dann gelten, wenn eine Subventionierung nicht durch ein Gesetz, sondern aufgrund von Richtlinien erfolgt. Andernfalls müsste man das Haushaltsgesetz zusammen mit den zu den einzelnen Posten des Haushaltsplanes erlassenen Richtlinien als *lex specialis* zu den Art. 70 ff. GG ansehen und käme damit zu einer allgemeinen Subventionszuständigkeit des Bundes unter Umgehung der in Abschnitt VII des Grundgesetzes niedergelegten Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten². Einer solchen Ausweitung der Bundeszuständigkeiten - umgekehrt müsste das aber auch für die Länder gelten - stellen sich Rechtsprechung³ und Lehre⁴ entgegen. Dementsprechend sieht das Bundesverfassungsgericht⁵ den Bundeshaushaltsplan als Recht im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG an. Da aber das Haushaltsgesetz keinen materiellen Rechtssatz enthält⁶, sind Art. 70 ff. GG zwar nicht direkt,

1) Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 110, Anm. 4; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 110, Rdn. 10

2) Vgl. hierzu Kötting, Fondsverwaltung, S. 38 ff.

3) BVerwG, DÖV 1959, 706; BVerfG E 12, 246

4) Henze, S. 24 f.; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, S. 39 f.; Mallmann, VVDStRL 25 (1967), 165, Leitsätze 6, 7, 9, 11; Zacher, VVDStRL 25 (1967), 308, Leitzsatz E III; Charbonnier, S. 107 f.; Stern, DVBl. 1960, 522

5) BVerfG E 20, 56 (92)

6) BVerfG E 38, 121 (125 ff.)

aber doch analog auf die gesetzesfreie Subventionierung anwendbar¹. Allein über die Bestimmungen über die Verwaltungszuständigkeit läßt sich die Kompetenz für Subventionen nicht herleiten. Art. 83 ff. GG sind jedoch zusätzlich zu Art. 70 ff. zu beachten².

Bei solchen Subventionen ist jedoch - anders als z. B. bei eingreifenden Gesetzen - ein Nebeneinander von Bundes- und Landesmaßnahmen möglich³, und dies, obwohl diese Begünstigungen wirtschaftlich ähnlich weitreichende Folgen haben können wie gesetzliche Belastungen, insbesondere z. B. Belastungen von Konkurrenten: Eine direkte Anwendung des Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG auf die Richtliniensubventionierung scheidet aus, weil - wie oben bereits festgestellt - durch Abschnitt VII des Grundgesetzes nur die Gesetzgebung angesprochen ist; insbesondere ist dabei die Mitwirkung des Bundesrates beim Gesetzgebungsverfahren geregelt (Art. 76 ff. GG). Die Richtlinienförderung kennt ein solches - vom Bundesrat "mitbestimmtes" - Verfahren nicht; die Beteiligung der Länder im Finanzplanungsrat (§ 51 HGrG) ist kein adäquater Ersatz, da dieses Gremium, wie z. B. auch der Konjunkturrat (§ 18 StabG), andere - spezielle - Aufgaben zu erfüllen hat als der Bundesrat⁴, nämlich eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Hinblick auf ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen herbeizuführen. Dies ist ein Grund dafür, den Ländern bei der Richtlinienförderung im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG größere Gestaltungsmöglichkeiten zuzubilligen, wobei der Grundsatz der Bundesstreue⁵ beachtet werden muß. So heißt es auch noch in den

1) Charbonnier, S. 107 f.

2) S. unten Abschn. B I 2 c, S. 36 ff.

3) Vgl. Troeger- Gutachten, Tz. 103

4) Vgl. § 51 Abs. 2 HGrG

5) BVerfG E 1, 299 (315); 4, 115 (140 ff.); 39, 96 (119 f., 125)

Erläuterungen zum Bundeshaushaltsplan 1950¹, daß finanzielle Hilfsmaßnahmen Aufgabe der Länder seien. Fraglich ist, ob der Bund eine Subventionierung auf einem bestimmten Gebiet durch Richtlinien abschließend im Sinne von Art. 72 GG regeln und die Länder damit praktisch von zusätzlichen Maßnahmen ausschließen kann: Allein über den Grundsatz des Gebots bundesfreundlichen Verhaltens² kann der Bund nicht mehr Kompetenzen erlangen, als ihm nach der Verfassung zustehen³. Angesichts der föderativen Prinzipien des Grundgesetzes⁴ erscheint es im Hinblick auf die fehlende verfahrensmäßige Einbeziehung des Bundesrates fragwürdig, dem Bund einen Ausschließlichkeitsanspruch zuzubilligen.

In der Praxis hat dieses Problem kaum Bedeutung, da in der Regel die einzelnen Förderprogramme keine abschließenden Regelungen darstellen und vielfach auf eine Ergänzung durch Programme der Länder angelegt sind; dies gilt vor allem für das Gebiet der Mittelstandsförderung.

Daraus folgt, daß bei der Richtliniensubventionierung den Ländern erhebliche Freiräume für eine eigene Mittelstandsförderung verbleiben, wobei dann die Abstimmung der Maßnahmen zwischen Bund und Land problematisch wird⁵.

1) Einzelplan IX zu Kap. 1, Tit.48

2) Siehe hierzu v. Mangoldt-Klein, Art. 20, Anm. II 3 b, S. 590 f.; BVerfG E 1, 299 (315); 4, 115 (140 ff.); 39, 96 (119 f., 125)

3) Vgl. Rüfner, S. 220; vgl. für das Kaiserreich auch Hänel, S. 380

4) Vgl. z. B. Art. 87 Abs. 3 GG

5) Vgl. hierzu unten Abschn. C I 4, S. 68 ff.

d) Sonstige Maßnahmen

Art. 30 GG gilt aber nicht nur bei Subventionen, die als solche - unter Einstellung in einen bestimmten Titel - im Haushaltsplan ausgewiesen werden, wie z. B. Zuschüsse, Darlehen oder Bürgschaften, sondern auch für Maßnahmen, welche nicht im Haushaltsplan in Erscheinung treten, aber doch subventionierenden Charakter haben, wie z. B. die Bevorzugung bei einer Vergabe öffentlicher Aufträge¹ oder die Schaffung einer günstigen Infrastruktur²; hierbei entstehen jedoch keine Schwierigkeiten, da diese Maßnahmen an Aufgaben gekoppelt sind, die eindeutig entweder in den Zuständigkeitsbereich des Bundes oder in den der Länder fallen.

2) Verwaltung und Finanzierung

a) Steuererleichterungen

Keine Probleme gibt es bei der Verwaltung und Finanzierung von Steuererleichterungen; hier ist die Verwaltung in Art. 108 und die Lastentragung in Art. 106 f. GG eindeutig geregelt:

Obwohl die Finanzverwaltung in erster Linie die Aufgabe hat, Einnahmen zu beschaffen, kann sie daneben auch mittelstandsfördernde Ziele verfolgen, da durch die herrschende Lehre³ und die Rechtsprechung⁴ anerkannt ist, daß die wirtschaftspolitische Lenkung durch ein Steuergesetz keinen Formenmißbrauch bedeutet.

1) Vgl. Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 191

2) Ebda., S. 202

3) Z. B. Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 193 ff.

4) BVerfG E 16, 147

Mittelstandspolitische Zielsetzungen können von der Exekutive bei der Ermessensausübung oder bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe verfolgt werden¹.

b) Sonstige Gesetze

Für die Ausführung und Finanzierung von sonstigen mittelstandsfördernden Gesetzen gelten die Art. 83 ff. und 104 a GG. Art. 83 ff. GG beschränken die Befugnisse des Bundes zur Exekutive erheblich zugunsten der Länder².

c) Gesetzesfreie Verwaltung

Es war fraglich, ob diese Zuständigkeitsverteilung auch bei der gesetzessfreien Verwaltung gelte³.

Diese Frage wurde von einzelnen Autoren mit der Begründung verneint, daß die Art. 83 ff. GG nur den Behördenaufbau, nicht aber abschließend die Verteilung der Verwaltungskompetenzen regeln würden⁴.

Diese Begründung widerspricht Sinn und Zweck des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes, der eindeutig auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern abstellt; sie wird deshalb in der neueren Literatur auch nicht mehr vertreten. Andere Autoren wollen Art. 83 ff. GG nur auf die Eingriffsverwaltung oder gesetzessvollziehende Leistungsverwaltung, nicht aber auch auf die nicht gesetzessausführende Leistungsverwaltung anwenden⁵, da der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes an die Gesetzgebungszuständigkeit anknüpfe und eine Einschränkung der Exekutive des Bundes bei der gesetzessfreien Richt-

1) Z. B. die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr v. 10.5.1977, WVMBl. S. 131 f., insbes. Anl. 1, Abschn. 4 zum Begriff "förderungswürdig"; zu § 1 Abs. 1 Nr. 9 des Bayer. GrEStG, eingefügt durch Gesetz v. 24.3.1977, GVBl. S. 100

2) Insbes. Art. 83 und 87 ff. GG; Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 204 ff. und ders., Bericht, S. 77 f.

3) Hamann, DVBl. 1963, 488; Rübner, S. 214 ff.

4) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 326; FÜblein, DVBl. 1951, 33 ff.

5) Kölblle, DÖV 1963, 660 ff. und 1965, 76 f.; Kättgen, Fondsverwaltung, S. 44 f.

liniensubventionierung nicht enthalte.

Anderer Ansicht sind jedoch Rechtsprechung¹ und herrschende Lehre², welche Art. 83 ff. GG auch auf die gesetzessfreie Verwaltung anwenden, ohne den gesamten Problemkreis abschließend geklärt zu haben. Diese Auffassung verdient meines Erachtens den Vorzug:

Der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes regelt nach seiner Überschrift nicht nur die "Ausführung der Bundesgesetze", sondern auch die "Bundesverwaltung".

Art. 83 GG, der die grundsätzliche Exekutivkompetenz der Länder normiert, spricht zwar nur von Bundesgesetzen; er muß jedoch im Zusammenhang mit Art. 30 GG gesehen werden³, der einen umfassenden Vorrang zugunsten der Länder enthält.

Art. 87 GG bezieht sich nicht ausdrücklich nur auf die Ausführung von Gesetzen, sondern auf die Verwaltung schlechthin; gemäß Art. 87 Abs. 3 GG kann der Bund in "Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht", exekutiv tätig werden, aber nur dann, wenn er sich an die fest bestimmten und umrissenen Formen hält.

Eine "diskretionäre Fondswirtschaft" der Bundesministerien ist mit einer solchen "limitativen Verwaltungskompetenz des Bundes", wie sie in Art. 83 ff. festgelegt ist, nicht vereinbar⁴; sie ist vom Verfassungsgeber nicht gewollt⁵ und widerspricht der Systematik des Grundgesetzes.

1) BVerfG E 11, 6 (15 ff.); E 12, 204 (243 ff.); BVerwG E 13, 271 (273)

2) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 83 Anm. 20 f. und 31; v. Mangoldt-Klein, vor Art. 83 Anm. II 6 c aa, S. 2076 f. und Art. 87, Anm. II 8, S. 2161 f.; Zacher, VVDStRL 25 (1967) 308, Leitzsatz E III; Mallmann, VVDStRL 25 (1967), 165, Leitzsatz 7; Götz, S. 311; Rübner, S. 215 ff.; Schmitt-Lermann, DÖV 1962, 667 ff.

3) Begründung des Entwurfs des Finanzreformgesetzes v. 30.4.1968, BTDr. V/2861, Tz. 36

4) Henze, S. 25

5) Vgl. Rübner, S. 216 m.w.N.

Daraus folgt eine grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit der Länder, solange sich der Bund nicht der Verwaltungsstellen des Art. 87 Abs. 3 GG bedient.

Dem kann auch nicht der Einwand entgegengehalten werden, die Fondswirtschaft durch den Bund sei praktischer und effizienter¹ als die schwerfällige Verwaltungskompetenzverteilung durch die Art. 83 ff. GG; ein föderativ strukturierter Bundesstaat bringt es nun einmal mit sich, daß Schwierigkeiten durch die Zuständigkeitsverteilung entstehen. Diese Schwierigkeiten können aber durchaus gewollt sein, damit die verschiedenen Hoheitsträger durch den Zwang zur gegenseitigen Abstimmung dazu angeregt werden, optimale und allgemein gebilligte Lösungen zu suchen. Die Fondswirtschaft² des Bundes, die sich nach dem 2. Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland in der Form entwickelt hatte³, daß der Bund sich mit Hilfe von Zuschüssen an die Länder Mitspracherechte verschaffte, stand nach heutiger Ansicht grundsätzlich nicht im Einklang mit der Verfassung⁴. Etwas anderes kann nur gelten, wenn Bund und Land sich auf einem Gebiet, für das sie konkurrierend zuständig sind, durch Vereinbarung auf ein gemeinsames Vorgehen im Sinne einer Fondswirtschaft einigen⁵.

Für einen Abschnitt der Fondswirtschaft, nämlich für die Investitionen der Länder und Kommunen gilt jetzt die Bestimmung des Art. 104 a Abs. 4 GG, welche für die Mittelförderung lediglich hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge und des Ausbaus einer mittelstandsfreundlichen

1) FÜßlein, aaO

2) Köttgen, Fondsverwaltung, S. 21 f., faßt diesen Begriff enger und rechnet hierunter nur die Verwaltung von Sondervermögen

3) Troeger-Gutachten, Tz. 44 ff., 116; Bonner Kommentar, Art. 104 a GG, Rdn. 66, 97 ff.; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 104 a GG, Rdn. 14

4) BVerfG E 9, 305; Bonner Kommentar, aaO; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 104 a GG, Rdn. 3

5) Troeger-Gutachten, Tz. 117; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 83, Rdn. 63

Infrastruktur von Bedeutung ist.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹ stellte sich hier einer weiten Auslegung der Kompetenzen des Bundes entgegen und beschränkte seine Einflußmöglichkeiten auf die Landesverwaltungen².

Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann meines Erachtens auch auf die verfassungsrechtlich noch unregelte³ Frage, ob der Bund über Zuschüsse an die Länder bestimmenden Einfluß auf die Verwaltung nehmen kann, übertragen werden. Nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen muß dies dann verneint werden. De lege ferenda wäre auf diesem Gebiet ebenso wie bei den Finanzhilfen für Investitionen eine Regelung analog Art. 104 a Abs. 4 GG oder eine Aufteilung der Kompetenzen wie in Art. 91 a und 91 b GG wünschenswert.

II. Kommunale Zuständigkeiten

Neben Bund und Ländern dürfen die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht außer Acht gelassen werden.

Durch das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2) und die Landesverfassungen⁴ wird den Kommunen das Recht auf Selbstverwaltung im eigenen Wirkungskreis garantiert. Hieran sind auch die Gemeindeordnungen der Länder⁵ ausgerichtet.

Danach sind die Kommunen in allen Angelegenheiten der

1) BVerfG E 39,96 und 41, 291

2) BVerfG E 39,96 (105)

3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 104 a, Rdn. 14

4) Z. B. in Bayern Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 83 Abs. 1

5) Vgl. z. B. Art. 6 ff., 89 ff. Bayer. GO

örtlichen Gemeinschaften - im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften - zuständig.

Gehört nun auch die Wirtschaftslenkung zu diesen kommunalen Angelegenheiten?

Eine direkte Aussage hierzu findet sich in den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften nicht.

Zwar enthält z. B. Art. 83 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern einen umfangreichen Katalog der Aufgaben, die dem Wirkungskreis der Gemeinden und Gemeindeverbände zuzurechnen sind; die Wirtschaftsförderung wird aber nicht erwähnt.

Lediglich indirekt ist nach dieser Aufzählung Wirtschaftsförderung möglich: So können die Kommunen, wenn ihnen bestimmte Aufgaben, welche Investitionen erfordern, zugewiesen werden, öffentliche Aufträge nach wirtschaftspolitischen Kriterien vergeben; trotz des Erlasses von Rechtsverordnungen durch die Länder (z. B. gemäß Art. 123 Abs. 1 Ziff. 3 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern) verbleibt den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein erheblicher Ermessensspielraum¹. Oder sie können bei der Ortsplanung die Infrastruktur entsprechend gestalten und so wirtschaftsfördernd tätig werden.

Im übrigen muß geprüft werden, ob die Wirtschaftslenkung, insbesondere durch Subventionen, noch in den kommunalen Aufgabenbereich fällt.

Daß eine Mittelstandsförderung durch Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich zulässig ist, wird von der herrschenden Meinung anerkannt², ohne daß das Problem zum Gegenstand tiefgehender Erörterungen gemacht worden wäre.

1) Hölzl, Art. 7 GO, Anm. 4 a aa

2) Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 207 f.; Möller Gemeindliche Subventionsverwaltung, S. 34, 156 ff.; Stahl, S. 45 ff.; Jochimsen-Treuner-Gustafsson, S. 53 ff.; Kötting, Der heutige Spielraum, S. 27, 53 ff.; einschränkend jedoch Masson-Samper, Art. 6 GO, Anm. 4; Möller, Kommunale Wirtschaftsförderung, S. 49 f.

Angesichts des verfassungsrechtlich garantierten umfassenden Rechts auf kommunale Selbstverwaltung¹ muß der Rahmen für eine mittelstandspolitische Betätigung der Kommunen weit gesteckt werden, zumal die Gemeinden durch Gesetze der Länder oder des Bundes hieran nicht gehindert werden². Aus dem Grundsatz der Bundestreue oder der Landestreue, wonach alle an dem "verfassungsrechtlichen Bündnis Beteiligten" zu einem grundsätzlich gleichgerichteten Handeln verpflichtet sind³, ergibt sich aber die Verpflichtung auch für die Kommunen, der Wirtschaftspolitik von Bund und Land nicht zuwiderzuhandeln.

Zu den kommunalen Aufgaben im engeren Sinne kann die Mittelstandsförderung nicht gerechnet werden⁴. Die Kommunen sind hierauf allerdings nicht beschränkt⁵; sie können weitere Aufgaben übernehmen, wenn diese in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

Eine Mittelstandsförderung kann aus kommunalpolitischer Sicht folgendermaßen begründet werden:

Für die Versorgung der Bevölkerung sind mittelständische Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe insbesondere in kleineren und mittleren Gemeinden, aber auch in den Randlagen der Großstädte, von großer Bedeutung. Mittelständische Unternehmungen aller Art gewährleisten der Bevölkerung eine breite Palette von Arbeitsplätzen, die nicht so krisenanfällig sind wie Arbeitsplätze in Großunternehmen, bei deren Schließung ganze Regionen in Mitleidenschaft gezogen werden und großangelegter staatlicher Interventionen bedürfen. Auf diesen Gebieten für die Gemeindebürger vorzusorgen, gehört grundsätzlich zu den kommunalen Aufgaben. In einzelnen Ländern ergibt sich dies auch aus den Mittel-

1) Vgl. z. B. Art. 6 ff. der GO, Art. 4 ff. der LKrO und Art. 4 ff. der BezO für den Freistaat Bayern

2) Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 11 Abs. 2 S. 2 BV; Art. 6 Abs. 2 S. 2 GO des Freistaates Bayern

3) Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 20 Anm. 6 und Art. 109 Anm. 1 f.; s. ferner oben, S. 34 Fußnote 2

4) Vgl. z. B. Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 GO des Freistaates Bayern

5) Hölzl, Art. 7 GO, Anm. 4; Masson-Samper, Art. 6 GO, Anm. 4; Bitter, BayVB1. 1965, 47

standsartikeln¹.

Entsprechend enthalten auch z. B. die Vorschriften über die Gliederung und die Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden und Gemeindeverbände² Gliederungspunkte für eine Wirtschaftsförderung³.

Beschränkungen für eine Mittelstandspolitik der Gemeinden und Gemeindeverbände können sich aus dem Vorrang der Pflichtaufgaben⁴ und dem Gebot sparsamer Haushaltsführung⁵ ergeben.

Obwohl auch den Kommunen fast alle Instrumente für eine Mittelstandsförderungspolitik⁶ zur Verfügung stehen würden, beschränkt sich die Praxis im wesentlichen auf folgende Teilbereiche⁷:

- Bau- und Bodenordnung⁸
- Festlegung der Hebesätze für die Gewerbesteuer⁹
- Beschränkung der Eigenbetriebe¹⁰
- Bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge¹¹

Andere Instrumente der Mittelstandsförderung fallen demgegenüber nicht ins Gewicht.

Die rechtliche Ausgestaltung der Mittelstandspolitik ist in denselben Formen möglich wie beim Bund und den Ländern:

Einmal steht der Weg über die Setzung förmlichen Kommunalrechts offen¹².

Daneben ist auch eine kommunale Richtlinienförderung

1) S. oben Abschn. A II 3 S. 15 ff

2) Z. B. Bayer. MaBl. 1973, 483

3) Etwa: Anl. 1 (Gliederungsplan) 7/79; Anl. 2 (Gruppierungsplan) 7/79; Anl. 3 (Zuordnungsvorschriften zum Gliederungsplan) 7/79; Anl. 4 (Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan) Untergruppen 716 und 726

4) Vgl. z. B. Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 GO, Art. 51 LKrO, Art. 48 BezO für den Freistaat Bayern

5) Vgl. Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 185 ff.

7) Zacher, ebda., S. 207 ff.; ders., Bericht, S. 78 f.;
Jochimsen-Frauner-Gustafsson, S. 55 ff.; Stern-Pötner, S. 7

8) S. § 1 Abs. 3 BBauG

9) S. §§ 1, 4 und 16 GewO

10) S. z. B. Art. 89 ff. GO für den Freistaat Bayern

11) Vgl. oben S. 35

12) S. z. B. Art. 23 ff. GO, 17 ff. LKrO, 17 ff. BezO des Freistaates Bayern

möglich¹; hierbei hat das Problem des Gesetzesvorbehalts nicht dieselbe Bedeutung wie bei Bund und Ländern, da auf der kommunalen Ebene "Legislative" und "Exekutive" ineinander übergehen².

Ferner kann Mittelstandsförderung durch Maßnahmen, die als solche nicht im Haushaltsplan erkennbar sind, betrieben werden, wie z. B. durch die bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge, eine Bodenbevorratungspolitik oder die Beschränkung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe.

Bei der Auftragsvergabe und begünstigten Verkäufen sind die Kommunen grundsätzlich so gestellt wie Private³.

Die Entscheidungsfreiheit ist jedoch infolge der mittelbaren Grundrechtsgeltung stärker als bei Privaten eingeschränkt⁴.

Bei der Errichtung bzw. Einschränkung der Wirtschaftsunternehmen haben die Kommunen im Rahmen der Gesetze⁵ einen Handlungsspielraum⁶.

III. Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften

Das Gemeinschaftsrecht, und zwar sowohl das Primär- (Verträge)⁷ als auch das Sekundärrecht⁸, gilt in den Mitgliedsstaaten unmittelbar und geht bei einer Kollision dem na-

-
- 1) Bitter, BayVB1. 1965, 48; Möller, Gemeindliche Subventionsverwaltung, S. 183 ff.; Masson-Samper, Art. 63 GO, Anm. 3
 - 2) S. z. B. Art. 29 ff. GO, Art. 22 ff. LKrO und Art. 21 ff. BezO für den Freistaat Bayern
 - 3) Palandt, § 242, Anm. 1 d bb; BGH Z 36, 91 (95 ff.), BGH, DVBl. 1968, 145; BVerwG, DÖV 1973, 244
 - 4) Hölzl, Art. 7 GO Anm. 4 a aa; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1 Rdn. 135; BGH Z 33, 230 (233); ferner vorstehende Fußnote 3
 - 5) Z. B. Art. 89 ff. GO, 77 ff. LKrO, 75 ff. BezO für den Freistaat Bayern
 - 6) S. Surén, S. 139 ff.
 - 7) S. das Gesetz zu den Verträgen v. 25.3.1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Europäischen Atomgemeinschaft v. 27.7.1957, BGBl. II S. 753 sowie Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951, BGBl. 1952 II S. 447
 - 8) S. z. B. Art. 189 EWG-Vertrag

tionalen Recht vor¹; ² es ist deshalb bei der Ausübung der Hoheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland zu beachten.

Von den Europäischen Gemeinschaften - EGKS, EWG, EAG - hat nur die EWG Auswirkungen auf die Mittelstandspolitik der Mitgliedstaaten; die EGKS und EAG betreffen spezielle Wirtschaftssektoren (Kohle, Stahl, Atomenergie), in denen nur Großunternehmen tätig werden können.

Gemäß Art. 2 des EWG-Vertrages ist es Aufgabe der Gemeinschaft, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.

Demgemäß umfaßt die Tätigkeit der EWG gemäß Art. 3 unter anderem auch die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ermöglichen, allerdings nur nach Maßgabe des EWG-Vertrages. Neben der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft gibt es direkte mittelstandsrelevante Vorschriften im EWG-Vertrag:

Das Kartellverbot (Art. 85), das Verbot des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellung (Art. 86) und das Dumpingverbot (Art. 91) kommen zwar nicht allein, aber doch in starkem Maße den kleinen und mittleren Unternehmen zu-

1) Hesse, S. 41 ff.; Maunz, Deutsches Staatsrecht, S. 415 ff.; Kaiser, VVDStRL 23 (1966), 31; Badura, VVDStRL 23 (1966), 34 ff. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 79 ff.

2) Ob das Gemeinschaftsrecht auch dem nationalen Verfassungsrecht vorgeht, ist umstritten; siehe hierzu die Kontroverse zwischen dem BVerfG E 37, 271 und dem EuGH E X 1251 und EuGH, DÖV 1973, 410; vgl. hierzu auch Maunz, aaO, S. 417

gute, indem sie die Marktmacht der Großunternehmen einschränken.

Das Subventionsverbot des Art. 92 läßt neben der nationalstaatlichen regionalen und - ausnahmsweise auch - sektoralen Wirtschaftsförderung auch Raum für eine Mittstands-förderung der Mitgliedstaaten (Art. 92 Abs. 3 Buchstabe b und c), da eine Mittstands-förderungspolitik der Behebung "beträchtlicher Störungen im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates" dienen kann. So hat auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften Vorzugskredite zur Umstrukturierung und Umstellung von Industrieunternehmen aufgrund des italienischen Gesetzes Nr. 184 vom 23.2.1971, die besonders kleinen und mittleren Unternehmen zugute kamen, nach Art. 92 Abs. 3 Buchstabe b als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen¹.

Die Informationspflicht gemäß Art. 93 Abs. 3 vor Durchführung ist jedoch auch bei der Mittstands-förderung durch Beihilfen aller Art zu beachten.

Eine eigene Mittstands-förderung durch die EG ist nicht vorgesehen². Die Europäische Investitionsbank - EIB - (Art. 129 f) hat nur die große, überstaatliche Förderung zur Aufgabe; Strukturhilfen der EIB sind nur dann vorgesehen, wenn die Mitgliedstaaten überfordert sind (Art. 130 Buchstabe b). Das ist bei der Mittstands-förderung aber nicht der Fall.

Sonstige Tätigkeiten der EWG mit mittelstandspolitischen

1) Groeben-Boeckh-Thiesing, Art. 92, Anm. 39, S. 1186; Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung reihen die Mittstands-förderung durch die Mitgliedstaaten unter Art. 92 Abs. 3 Buchstabe c ein.

2) Vgl. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1976

Auswirkungen, z. B. durch die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 100 ff., 103 ff.) oder andere Maßnahmen, sind nicht ersichtlich; dies ist im EWG-Vertrag auch nicht direkt beabsichtigt¹. Lediglich indirekt ergeben sich aus der Politik der EWG Vorteile für den Mittelstand, z. B. durch die Postulierung einer "marktorientierten Wettbewerbswirtschaft mit neuliberal geordnetem Wettbewerb"² oder durch die Einführung des Mehrwertsteuersystems³, das anders als das früher geltende Allphasen-Umsatzsteuer-System vertikale Konzerne nicht mehr bevorzugt und mittelständischen Zuliefererbetrieben dadurch das Überleben erleichtert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß durch den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften die Kompetenzen für eine Mittelstandspolitik nicht an diese abgewandert sind.

1) Vgl. Art. 103 ff. EWG-Vertrag; vgl. auch Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 283

2) Badura, VVDStRL 23 (1966), 102

3) S. 1. und 2. Richtlinie zur Einführung eines gemeinsamen MwSt-Systems in den Mitgliedstaaten vom 11.4.1967, Eur.Abl., S. 1301

C. Die heutige Mittelstandsförderung in der Bundes- republik Deutschland

Es ist mit dieser Arbeit nicht beabsichtigt, die bestehenden Mittelstandsprogramme und sonstigen mittelstandsfördernden Maßnahmen erschöpfend aufzuzählen und bis ins Detail zu beschreiben. Bei der Vielzahl der Maßnahmen und Programme¹ würde dies den Rahmen der Arbeit sprengen. Auf die bestehenden Zusammenstellungen der Förderung der gewerblichen Wirtschaft, welche auch die Mittelstandsförderung enthalten, soweit sich diese in den Haushaltsplänen niederschlägt, sei hingewiesen².

Im folgenden wird versucht, die bestehende Mittelstandsförderung in der Bundesrepublik Deutschland in ihren Grundzügen darzustellen. Dabei bleiben die neuen Mittelstandsförderungsgesetze der Länder noch außer Betracht; ihr Inhalt und ihre Bedeutung werden in Abschnitt D behandelt.

Bei den einzelnen Programmen und Maßnahmen fällt es freilich oft schwer, sie allein der Mittelstandsförderung zuzuordnen; häufig werden mehrere wirtschaftspolitische Ziele zugleich

1, Allein in Hessen sind Verordnungen und Richtlinien für insgesamt 69 Förderungsmöglichkeiten erlassen worden. s. MdL Stöckl (SPD), Hess. Landtag, Sten.Ber. 7/401, S. 5509 und MdL Molter (FDP), ebda. S. 5523

2, "Die Finanzierungsmitteln des Bundes und der Länder an die gewerbliche Wirtschaft", gedr. von Heinrich Dittes, jetzt bearbeitet von Ellen Dittes, jährliche Sonderausgabe der "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen"; Engelken-Franzke; auch vom Bundeswirtschaftsministerium und den entsprechenden Ministerien der Länder werden Informationsbroschüren über die Mittelstandsförderungsprogramme herausgegeben, z. B. "Mittelstandsfibel 76" und "Das ERP-Programm 76" vom Bundeswirtschaftsministerium, "Förderungsmaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen" (Bremen), "Programm zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen in Niedersachsen", "Mittelstandspolitik in Rheinland-Pfalz", "Chancengleichheit in Leichtgewerb - Mittelstandsförderung in Schleswig-Holstein"; ferner Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1973 bis 1976 (fünfter Subventionsbericht), BTDr. 7/4203

verfolgt, zum Beispiel Mittelstandsförderung und regionale Strukturpolitik¹, Mittelstandsförderung und Förderung bestimmter Wirtschaftszweige² oder Mittelstandsförderung und Arbeitsmarktpolitik³. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Mittelstandsförderung im engeren Sinne, welche schwerpunktmäßig auf den Mittelstand abzielt und nicht nur nebenbei dieses Ziel verfolgt.

I. Richtlinienförderung

Wie oben⁴ ausgeführt, ist nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung eine Richtlinienförderung sowohl des Bundes als auch der Länder grundsätzlich möglich.

1) Allgemeines

Die Richtlinienförderung ist ein Schwerpunkt der Mittelstandsförderung. Sie wird vielfach als ihr Kernstück herausgestellt.

Bevor die Richtlinienförderung der Länder und des Bundes dargestellt wird, soll im folgenden noch kurz auf allgemeine Rechtsprobleme, die sich durch eine solche Subventionierung ergeben, eingegangen werden:

a) Gesetzesvorbehalt

Das Problem des Gesetzesvorbehalts bei der Leistungs-

-
- 1) Z. B. das ERP-Darlehensprogramm für kleine und mittlere Unternehmen in regionalen Fördergebieten; Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft, Bekanntmachung der Allgemeinen Bedingungen für die Vergabe von ERP-Mitteln sowie der Richtlinien zur Gewährung von ERP-Darlehen für 1976 vom 21.7.1976, BAnz.Nr. 139 v. 28.7.1976
 - 2) Z. B. die Darlehensprogramme für kleine und mittlere Presseunternehmen, ebda.; vgl. auch Bundeshaushaltsplan 1976, Kap. 0902, Tit. 66206 mit Erläuterungen oder das ERP-Binnenschiff-fahrtsprogramm, Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft, aaO
 - 3) Z. B. Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr v. 22.1.1975, Richtlinien zur Durchführung des einmaligen Hilfsprogramms 1975 zur Sicherung von Arbeitsplätzen im gewerblichen Mittelstand, WVMBl.S. 39
 - 4) Unter Abschnitt B I c, S. 33 f.

verwaltung war lange Zeit umstritten¹. Heute steht jedoch fest, daß die Richtlinienförderung verfassungsrechtlich zulässig ist, wenn dadurch Rechte Dritter nicht unmittelbar berührt werden². Die Haushaltsgesetze enthalten zwar keine "materiellen Rechtssätze im Sinne des überkommenen Rechtsatzbegriffs"³; dies ist für die Richtlinienförderung aber auch nicht erforderlich, da eine gesetzliche Regelung bei Leistungssubventionen mangels Eingriffs in die Rechte des Staatsbürgers entbehrlich ist⁴. Art. 20 Abs. 3 GG, der vom Wortlaut her lediglich den Vorrang des Gesetzes, nicht aber den Gesetzesvorbehalt fordert⁵, bindet die vollziehende Gewalt an "Gesetz und Recht". Das Haushaltsgesetz, das den Haushaltsplan feststellt, ist Gesetz im formellen Sinne⁶, regelt die Befugnisse zwischen Exekutive und Legislative⁷, und ist deshalb Recht im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG⁸, das die Verwaltung zu Ausgaben berechtigt, wenn in einem Haushaltstitel Mittel hierfür bewilligt werden⁹.

Die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder gehen demzufolge davon aus, daß eine Richtlinienförderung zulässig ist¹⁰. Das Gleiche gilt auch von neueren Gesetzen¹¹.

- 1) Mallmann, VVDStRL 25 (1967), 165; Ipsen, VVDStRL 25 (1967), 257; Zacher, VVDStRL 25 (1967), 308; Vogel, VVDStRL 24 (1966), 125; Götz, S. 281 ff.
- 2) BVerfG JZ 1966, 517; E 8, 155; BVerwG E 6, 282; DÖV 1959, 706; DVBL. 1975, 720; Rüfner, S. 220 f.; Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 284; Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 284; vgl. auch vorstehende Anmerkung
- 3) BVerfG E 38, 121 (125, 127); Götz, S. 298 ff.
- 4) Badura, aaO; Zacher, aaO; BVerwG E 6, 282 und 18, 352; BayVG E 23, 136 (139)
- 5) Selmer, JuS 1968, 489 ff.; BVerfG E 12, 205 (246 f.)
- 6) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 110, Rdn. 9
- 7) Vgl. §§ 3 Abs. 1, 14, 23, 24 und 26 HGrG sowie entsprechende Vorschriften in der BHO und den Haushaltsordnungen der Länder
- 8) BVerfG E 20, 56 (92); E 38, 121 (125); Götz, S. 288; Kötting, Fondsverwaltung, S. 72 ff.
- 9) § 3 Abs. 1 HGrG, § 3 BHO; entsprechende Bestimmungen in den Haushaltsordnungen der Länder
- 10) S. Angaben in Anm. 7
- 11) Z. B. § 12 StabG; §§ 71 ff. Städtebauförderungsgesetz; Mittelförderungsgesetze der Länder Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein; s. auch §§ 72 f. des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 18.4.1967, GS S. 131

Wegen der immer wieder vorgebrachten Kritik an der Richtlinienförderung hat sich eine "Tendenz zur Vergesetzlichung"¹ wirtschaftlicher Finanzhilfen herausgebildet², die jetzt auch ihren Niederschlag in den Mittelstandsförderungsgesetzen der Länder gefunden hat³.

b) Rechte des Staatsbürgers

Da der Haushaltsplan unmittelbare Wirkung nur zwischen Legislative und Exekutive entfaltet⁴, wie dies auch aus § 3 Abs. 1 HGrG, § 3 Abs. 1 BHO und entsprechenden Gesetzesbestimmungen in den Haushaltsordnungen der Länder hervorgeht, kann der einzelne Bürger unmittelbare Ansprüche auf Gewährung einer Subvention aus dem Haushaltsgesetz nicht herleiten⁵; dies wird in den Haushaltsordnungen explizit festgestellt⁶.

Ebensowenig lässt sich ein unmittelbarer Rechtsanspruch aus den zu den einzelnen Haushaltstiteln erlassenen Richtlinien herleiten, da diese nur verwaltungsinterne Regelungen darstellen, die ein einheitliches Vorgehen der Exekutive sicherstellen sollen.

Auch bei der Richtlinienförderung unterliegt die Verwaltung aber dem Gebot des Art. 1 Abs. 3 GG, wonach die Grundrechte die vollziehende Gewalt als unmittelbar geltendes Recht binden. Hier ist insbesondere der Gleichheitssatz von Bedeutung⁷. Nur in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich deshalb aus einem Ansatz im Haushaltsplan ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch herleiten.

1) Köttgen, aaO, S. 74; vgl. auch BVerfG E 40, 237 (249 f.); Krebs, DVBl. 1977, 632; VG Berlin, DBVl. 1975, 268

2) S. oben S. 49, Anm. 11

3) Vgl. unten Abschn. D III 2, S. 105 ff.

4) So auch BVerfG E 38, 121 (125); BVerfG E 20, 56 (92) ließ diese Frage noch dahingestellt

5) BVerfG E 38, 121 (126); Ipsen, VVDStRL (1967) 25, 257 ff., Leitsatz 11; Zacher, Bericht, S. 40 ff., Ziff. 58 - 60

6) § 3 Abs. 2 HGrG, § 3 Abs. 2 BHO sowie entsprechende Bestimmungen in den Haushaltsordnungen der Länder

7) BVerwG E 6, 282 (287 f); 34, 24 (29 f.); 36, 192 (217); OVG Lüneburg, DVBl. 1969, 875

Dabei hat die Exekutive auf dem Gebiet der Wirtschaftslenkung einen erheblichen Entscheidungsspielraum. Dies gilt auch für die Mittelstandsförderung. Wird der Mittelstand aus wirtschaftspolitischen Gründen für förderungswürdig gehalten, so bedeutet es keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn nur kleine und mittlere, nicht aber große Unternehmen Unterstützung erhalten¹. Durch die Richtlinien wird jedoch der Entscheidungs- bzw. Ermessensspielraum der Verwaltung durch Selbstbindung eingeengt; insofern bedeuten Richtlinien eine Konkretisierung des Gleichheitssatzes.

Bei der Aufstellung der Richtlinien kann die Verwaltung ohne Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG die genaueren Ziele der Mittelstandsförderung festlegen und die Art der Mittel, den Kreis der Geförderten oder die technische Abwicklung usw. bestimmen. So ist es z. B. freigestellt, entweder mehr Wert auf Existenzgründungen oder auf die Förderung bestehender Unternehmen zu legen, den Schwerpunkt bei der Mittelvergabe auf Darlehens-, Bürgschafts- oder Ausbildungsförderungsprogramme zu verlagern oder innerhalb des Mittelstandes den Kreis der Subventionsempfänger nach Branchenzugehörigkeit, Betriebsgröße, Region oder sonstigen Kriterien zu unterscheiden, soweit dadurch keine willkürlichen Grenzen gezogen werden.

1) Vgl. BVerfG E 13,97

c) Zweistufentheorie

Bei der Subventionierung Privater, die auf dem Gebiete der Mittelstandsförderung in der Regel ohne gesetzliche Grundlage erfolgt, kommt für Darlehen und Bürgschaften die Zweistufentheorie¹ zum Tragen.

Diese Theorie besagt, daß die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde über das "ob, wann und wie" einer Förderung (1. Stufe) einen Verwaltungsakt darstellt, während die Abwicklung dieser Förderung, die sich an den Verwaltungsakt anschließt (2. Stufe), also die Vergabe eines Darlehens oder die Zusage einer Bürgschaft, in den Formen des Privatrechts vor sich geht.

Die Zweistufentheorie hat sich in Rechtsprechung und Lehre - trotz verschiedentlichter Anfechtungen² - durchgesetzt³.

2) Richtlinienförderung der Länder

Praktisch alle Bundesländer fördern den Mittelstand. Mittelstandswirksame Maßnahmen, welche wirtschaftlich ein gewisses Gewicht haben, erfolgen meist aufgrund von sogenannten "Programmen". Dabei ist festzustellen, daß es zusammenfassende Mittelstandsförderungsprogramme, die die gesamte Mittelstandsförderung in den Ländern umfassen, nicht gibt, sondern daß in einem Land jeweils verschiedene Programme bestehen. In den jeweiligen Haushaltsplänen der Bundesländer sind die Mittel für die Programme und sonstigen Maßnahmen in vielen einzelnen

1) BVerwG E 1, 308; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, S. 61 ff.; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1, Anm. 136 ff.

2) Vgl. Charbonnier, S. 137 ff.

3) BVerwG E 13, 307; 14, 65; 34, 213; BGH NJW 1972, 210

Titeln verstreut. Lediglich im Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg findet sich seit neuestem eine "Zusammenstellung der für Zwecke der Mittelstandsförderung bestimmten staatlichen Mittel"¹.

a) Finanzhilfen

Der Katalog der Finanzhilfen - auch "Finanzierungshilfen" oder "Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalversorgung" genannt² - der Länder zugunsten des Mittelstandes umfaßt praktisch alle Instrumente, die für solche Hilfen entwickelt wurden³: Investitionszuschüsse, Zinszuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, Garantien und Beteiligungen.

Einzelbetriebliche Investitionszuschüsse werden verhältnismäßig selten vergeben⁴. Der Freistaat Bayern z. B. verzichtet ganz auf eine solche Förderung zugunsten von verbilligten Darlehen und Zinszuschüssen⁵.

Als einziges Bundesland vergibt Baden-Württemberg Investitionszuschüsse in größerem Umfang⁶, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß ein Teil⁷ dieser Zuschüsse auf die Förderung von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"⁸ und damit schwerpunktmäßig auf die Regionalförderung entfällt. Auch die anderen Haushaltstitel⁹, in denen Investitionszuschüsse aus-

1) Staatshaushaltsplan 1977/78 von Baden-Württemberg, Bd. I, Einzelplan 07, S. 8

2) Vgl. z. B. die Bezeichnung des III. Abschnitts des Bayer. Mittelstandsförderungsgesetzes

3) Vgl. Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 188 ff.

4) Vgl. die Haushaltspläne der Länder

5) Haushaltsplan 1977/78, Bd. 3, Einzelplan 07, S. 28 ff; Mittelstandsbericht 1976, S. 23 f.

6) Haushaltsplan 1977/78, aaO, Zusammenstellung S. 8, insbesondere Kap. 0702, Tit. 89271, 89272 und 89276

7) Tit. 89276

8) Art. 91 a Abs. 1 Ziff. 2 GG; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

9) Tit. 89271 und 89272

gewiesen werden, dienen in erster Linie der regionalen Strukturverbesserung und begünstigen nur indirekt mittelständische Betriebe, da im Rahmen dieser Programme auch Großunternehmen gefördert werden können.

Darlehen bzw. Zinszuschüsse bilden, was den finanziellen Aufwand anbelangt, den Schwerpunkt der Finanzhilfen und der Mittelstandsförderung überhaupt. Mit Ausnahme von Westberlin¹ haben alle Bundesländer Darlehens- bzw. - was diesen wirtschaftlich gleichkommt - Zinszuschußprogramme². Die Zinsverbilligung gegenüber normalen Krediten beträgt in der Regel 2 %, in besonderen Fällen bis zu 4 %. Gefördert werden meist³ Existenzgründungen, die Errichtung von Betrieben in neuen Wohnsiedlungen, neugeordneten Stadtteilen, Gewerbegebieten oder Einkaufszentren, Umstellungs-, Anpassungs- und Rationalisierungsvorhaben, Investitionen in wirtschaftsschwachen Gebieten oder von bestimmten Wirtschaftszweigen.

Diese Länderprogramme sehen durchweg vor, daß erst die "sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen öffentlicher Programme"⁴ - gemeint sind damit vor allem die Förderprogramme des Bundes, besonders die ERP-Hilfen und die Regionalprogramme (Gemeinschaftsaufgabe) - ausgeschöpft werden sollen und sind deshalb subsidiär. Zinszuschüsse werden nur selten direkt an den Kreditnehmer ausgezahlt; meist ist ein - in der Regel staatliches - Kreditinstitut in der Weise eingeschaltet, daß es verbilligte Darlehen nach von den Landesregierungen erlassenen oder gebilligten

-
- 1) Vgl. z. B. den Haushaltsplan 1977, insbesondere Einzelplan 13
 - 2) Vgl. die Haushaltspläne der Bundesländer
 - 3) Z. B. für Bayern: Richtlinien zur Durchführung des Bayerischen Refinanzierungsprogramms 1977/78 für die Förderung des gewerblichen Mittelstandes v. 19.1.1977, BayStAnz. Nr. 4 vom 28.1.1977, S. 5; Haushaltsplan 1977/78, Kap. 0704, Tit. 66110 und 66111 - für Nordrhein-Westfalen: Richtlinien für das Mittelstandskreditprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen, MinBl. 1976, 2202
 - 4) Z. B. Richtlinien zur Durchführung des Bay. Refinanzierungsprogramms 1977/78, aaO, Abschn. I 2

Richtlinien an die Kreditnehmer direkt oder über deren Hausbanken ausreicht und hierfür aus Haushaltsmitteln laufende¹ oder kapitalisierte² Zuschüsse erhält; in Bayern ist hierfür z. B. die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA), in Baden-Württemberg die Landeskreditbank, im Saarland die Saarländische Investitionskreditbank AG und in Nordrhein-Westfalen die Westdeutsche Landesbank-Girozentrale bestimmt; in Hessen wird sogar die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW), ein Kreditinstitut des Bundes³, eingeschaltet⁴. Da die Bundesländer im Rahmen ihrer Gesellschafterstellung bzw. als Aufsichtsorgan Einfluß auf die Geschäftsleitung dieser Kreditinstitute ausüben können, kann neben den in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Zinszuschüssen durch den Einsatz eigener Mittel dieser Institute eine zusätzliche, aus dem Haushaltsplan nicht ersichtliche Förderung erfolgen⁵. Die Kreditinstitute entscheiden über eine Kreditgewährung in eigener Verantwortung durch Verwaltungsakt⁶ nach Maßgabe der Richtlinien; zur Begutachtung werden jedoch in der Regel noch andere Stellen herangezogen, z. B. staatliche Verwaltungsbehörden, Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft oder auch private Unternehmen, die staatlich beherrscht sind⁷.

In allen Bundesländern existieren speziell auf den Mittelstand ausgerichtete Bürgschaftsprogramme⁸, teils für die oben behandelten zinsgünstigen Darlehen, teils für nor-

1) Z. B. Haushaltsplan 1977/78 von Baden-Württemberg, Kap. 0702, Tit. 66171

2) Z. B. Haushaltsplan 1977 des Landes Hessen, Erläuterungen zu Kap. 0702, Titelgruppe 71

3) S. unten Abschnitt C I 3, S. 67 f.

4) Haushaltsplan 1977, Einzelplan 07, Erläuterungen zu Kap. 0702, Titelgruppe 71

5) Z. B. Haushaltsplan 1977/78 von Baden-Württemberg, Erläuterungen zu Kap. 0702, Tit. 66171

6) Zweistufentheorie, 1. Stufe, vgl. oben Abschn. C I 1 e, S. 52;

7) Vgl. z. B. Richtlinien zur Durchführung des Bayerischen Refinanzierungsprogramms 1977/78, aaO, Abschn. III 3

8) Z. B. Mittelstandsbericht 1976, S. 24

male Bankkredite. Auch für die Bürgschaftsprogramme gilt der Grundsatz, daß zuerst die Bürgschaften des Bundes¹ in Anspruch genommen werden müssen.

In der Praxis haben sich jedoch auch gemeinsame Bürgschafts- bzw. Rückbürgschaftsprogramme des Bundes mit den jeweiligen Bundesländern entwickelt². Bei den Landesbürgschaften handelt es sich zum Teil um direkte Bürgschaften, bei denen meist jedoch - wie bei der Darlehensvergabe - eine Zwischenstelle, in Bayern z. B. für Bürgschaften für Kredite bis zu DM 500.000,-- die LfA, eingeschaltet wird, die in eigener Verantwortung die Bürgschaften übernimmt.

Daneben gibt es in allen Bundesländern Kreditgarantiegemeinschaften als Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft, die meist nach Wirtschaftszweigen gegliedert sind und in der Rechtsform einer GmbH betrieben werden³. Diese Kreditgarantiegemeinschaften, welche in der Regel mit staatlicher Hilfe gegründet werden, verbürgen Kredite zur Finanzierung von Investitionen, Betriebsmitteln, Geschäftsübernahmen und Geschäftsgründungen. Für diese Bürgschaften der Kreditgarantiegemeinschaften übernehmen die Länder bis zu einer gewissen Grenze (meist zwischen 60 und 80 %) gemeinsam mit dem Bund⁴ Rückbürgschaften. Gebühren und Provisionen für Bürgschaften und Rückbürgschaften sind in Anbetracht der oft fehlenden Sicherheiten gering.

1) Insbesondere ERP-Bürgschaften, vgl. z. B. Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften des ERP-Sondervermögens für Kredite zur Errichtung mittelständischer Betriebe in neuen Wohnsiedlungen, neugeordneten Stadtteilen und in Gewerbegebieten v. 25.10.1965, BAnz. Nr. 226 v. 2.12.1965

2) Z. B. Mittelstandsbericht 1976, aaO; vgl. auch unten Abschnitt C I 4a, S. 71 f.

3) In Bayern z. B.: Kreditgarantiegemeinschaft für den Handel in Bayern GmbH, Kreditgarantiegemeinschaft des bayerischen Handwerks GmbH, Kreditgarantiegemeinschaft für den bayerischen Gartenbau GmbH, Kreditgarantiegemeinschaft des Hotel- und Gaststättengewerbes GmbH

4) Vgl. auch unten Abschn. C I 4a, S. 71 f.

Speziell in Bayern wurde erstmals im Jahre 1976 ein mittelständisches Garantieprogramm aufgelegt¹. Danach gewährt der Freistaat Bayern mittelständischen Exporteuren in Zusammenarbeit mit einer privaten Bankengruppe Rückgarantien für die von den ausländischen Abnehmern geforderten Gewährleistungs-, Bietungs-, Anzahlungs- und Vertragserfüllungsgarantien. Diese können bis zu 30 % der Auftragssumme ausmachen und den Kreditrahmen der betroffenen Firmen bei ihren Banken stark einengen. Die LfA übernimmt bis zu 70 % der im Auslandsgeschäft zu stellenden Garantien, wobei 25 % der Garantiesumme durch den Freistaat Bayern und 20 % durch die Bankengruppe rückgarantiert werden.

Die Provision beträgt 1 % p.a. der übernommenen Garantie. Diese anteilige Rückgarantie privater Banken für staatliche Garantien stellt ein Novum in der Reihe der Instrumente staatlicher Wirtschaftsförderung dar. Normalerweise werden nämlich nur die direkt Begünstigten bzw. die Selbsthilfeeinrichtungen des Wirtschaftszweiges, dem der Begünstigte angehört, zu einer Eigenbeteiligung herangezogen; im vorliegenden Fall sind es aber Kreditinstitute, die nicht direkt, sondern nur indirekt ein Interesse an der Exporttätigkeit der mittelständischen Unternehmen haben. Da diese Regelung aber auf freiwilliger Basis zustandegekommen ist, bestehen keine rechtlichen Bedenken dagegen. Ein ähnliches Exportgarantieprogramm gibt es auch im Saarland².

1) Mittelstandsbericht 1976, S. 24 f. und 63 f.; das mittelständische Garantieprogramm v. 3.3.1976 ist auch abgedruckt im WVMBl. S. 68

2) Richtlinien, MinBl. 1976, 232

In neuerer Zeit gewinnen auch die Beteiligungsgesellschaften immer mehr an Bedeutung¹. Sie stellen mittelständischen Unternehmen nicht Fremd-, sondern Eigenkapital zur Verfügung. Die Beteiligungsgesellschaften sind meist Selbsthilfeeinrichtungen der mittelständischen Wirtschaft². Sie beteiligen sich in der Regel in Form der stillen Beteiligung mit zeitlicher Begrenzung und mäßigem Gewinnanteil (ca. 10 %) an den mittelständischen Betrieben und sind deshalb von vornherein darauf angelegt, finanzielle Engpässe zu überbrücken, und nicht darauf, eine eigene Unternehmertätigkeit zu entfalten. Um das Risiko der Kapitalbeteiligungsgesellschaften zu mindern, übernehmen private Kapitalbeteiligungsgarantiegemeinschaften für die Beteiligungen Garantien, die wiederum von Land und Bund gemeinsam bis zu einer bestimmten Höhe (meist zwischen 60 und 70 %) rückgarantiert werden. Bürgschaften und Garantien bedürfen außer im Fall einer Inanspruchnahme keines Ansatzes von Ausgaben im Haushaltsplan, sondern nur einer Ermächtigung im Haushaltsgesetz³.

b) Sonstige Förderung

Neben den einzelbetrieblichen Finanzhilfen fördern die Länder den Mittelstand durch die verschiedensten Über- und einzelbetrieblichen Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit⁴.

1) Vgl. z. B. Mittelstandsbericht 1976, S. 25

2) Ebda.; in Bayern "Kapitalbeteiligungsgesellschaft für die mittelständische Wirtschaft Bayern mbH"

3) § 23 Abs. 1 HGrG; § 39 Abs. 1 Bayer. HG

4) Vgl. Haushaltsplan 1977/78 von Baden-Württemberg, Zusammenstellung auf S. 8 des Einzelplans 07

Gefördert wird in allen Bundesländern die Ausbildung von Nachwuchskräften und die Fortbildung von mittelständischen Unternehmern¹. Dies geschieht z. B. durch Beteiligung an den Lehrgangskosten (Veranstalter- und/oder Teilnehmerkosten), Zuschüsse zur Errichtung und Ausstattung von Ausbildungsstätten der mittelständischen Organisationen, Zuschüsse für die Ausarbeitung von Lehrplänen und für Druckkosten. Daneben wird in einzelnen Bundesländern damit begonnen, die Informationsversorgung auch außerhalb von Lehrgängen durch Drucksachen, insbesondere durch Zuschüsse zu den Druckkosten, zu verbessern².

Betriebsberatungen gibt es in allen Bundesländern³, sei es in Form der Kurzberatung (Betriebsbegehung) oder in Form einer ausführlichen Unternehmensberatung. Hierbei herrschen betriebswirtschaftliche und technische Beratungen vor; Spezialberatungen, z. B. für die Einführung von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, sind jedoch ebenfalls oft angeboten⁴. Träger der Betriebsberatungen sind meist die jeweiligen Kammern und Verbände der mittelständischen Wirtschaft sowie sonstige spezielle Einrichtungen, wie z. B. das Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft e. V. (RKW) mit seinen Landesgruppen⁵. Daneben können aber auch Beratungen durch freiberufliche Betriebs-

1) S. die Haushaltspläne der einzelnen Länder, z. B. den Haushaltsplan 1977 des Landes Hessen, Kap. 0702, Titelgruppe 75; Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68502

2) Vgl. Mittelstandsbericht 1976, S. 22, 26 f.

3) S. die Haushaltspläne der einzelnen Länder, z. B. den Haushaltsplan 1977 des Landes Hessen, Kap. 0702, Titelgruppe 76; Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68501

4) Z. B. Mittelstandsbericht 1976, S. 26; Haushaltsplan 1977 von Berlin, Einzelplan 13, Haushaltsstelle 68568

5) Z. B. Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68507

berater gefördert werden. Die Länder beteiligen sich an den Kosten der Betriebsberatungen und gewähren Zuschüsse an die Träger dieser Maßnahmen für ihre dadurch entstehenden Unkosten.

Weit verbreitet ist auch die Förderung der wirtschaftsnahen Forschung und Entwicklung¹. Gefördert wird in erster Linie die Gemeinschaftsforschung, also nicht einzelne mittelständische Betriebe, die sich Forschungsabteilungen in der Regel gar nicht leisten können, sondern Überbetriebliche Einrichtungen der einzelnen Branchen, welche Forschungsinstitute unterhalten. Zuschüsse (bis maximal 50 % der entstehenden Kosten)² sind die übliche Form dieser Förderung.

Neben der Kooperation speziell auf dem Gebiete der Forschung wird die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit von kleinen und mittleren Unternehmen auf allen Gebieten, insbesondere auf dem Gebiete der Buchhaltung (z. B. gemeinsame Buchstellen und EDV-Anlagen) durch Zuschüsse zu den erforderlichen Anlagen und Programmen gefördert³. Die Zuschüsse werden für Gemeinschaftsvorhaben von Kammern, Verbänden, wirtschaftlichen Vereinigungen oder Forschungsinstituten vergeben.

Auch die Absatzförderung gehört zum mittelstandspolitischen Instrumentarium einiger Länder⁴. Durch Zuschüsse wird die Beteiligung mittelständischer Unternehmen an Messen und Ausstellungen im In- und Ausland in Form von Gemeinschafts-

1) Z. B. Haushaltsplan 1977/78 von Baden-Württemberg, Kap. 0702, Tit. 68374 und 68574; Haushaltsplan 1977 des Landes Hessen, Kap. 0702, Tit. 68574; Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68513

2) Mittelstandsbericht 1976, S. 22

3) Z. B. Haushaltsplan 1977 des Landes Hessen, Kap. 0702, Titelgruppe 77

4) Z. B. Haushaltsplan 1977/78 von Baden-Württemberg, Kap. 0703, Titelgruppe 79; Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68501

aktionen gefördert. Träger dieser Maßnahmen sind in der Regel die Organisationen der mittelständischen Wirtschaft, z. B. die Handwerkskammern und die Landesinnungsverbände.

Den finanziellen Überbetrieblichen Hilfen ist gemeinsam, daß detaillierte Richtlinien zu den einzelnen Maßnahmen im Gegensatz zu den einzelbetrieblichen Förderprogrammen meist fehlen. In der Regel kann nur aus den Erläuterungen zu den einzelnen Posten der Haushaltspläne in groben Umrissen Inhalt und Umfang der Hilfsprogramme ersehen werden. Innerministerielle Richtlinien werden kaum veröffentlicht und spiegeln sich nur in den Antragsvordrucken wieder. Die auf diesem Gebiet etwas unterentwickelte Publizität hat ihre Ursache darin, daß die Träger der Maßnahmen sowieso laufenden und guten Kontakt zu den Wirtschaftsministerien der Länder haben.

3) Richtlinienförderung des Bundes

Die Richtlinienförderung des Bundes ist dreigeteilt: Einmal handelt es sich um Mittel aus dem ERP-Programm, ferner um Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) und schließlich auch um Mittel aus dem Bundeshaushalt:

a) Förderung aus dem Bundeshaushalt

Die einzelbetrieblichen Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt erreichen bei weitem nicht das gleiche Ausmaß wie die der Länder:

Direkte Investitionszuschüsse, Darlehen, Zinszuschüsse, Bürgschaften oder Gewährleistungen für mittelständische Betriebe gibt es nicht¹.

1) S. z. B. Bundeshaushaltsplan 1976, insbesondere Einzelplan 09, Kap. 0902

Dies wäre nach Art. 83 GG auch gar nicht möglich. Aus dem Bundeshaushalt werden jedoch Zinszuschüsse zur Verbilligung von Krediten aus dem ERP-Presssprogramm und dem Sonderkreditprogramm der KW für kleine und mittlere Tageszeitungsverlage vergeben¹. Dieses Programm wurde im Jahre 1975 aufgelegt. Bei einem Kreditrahmen von 100 Mio. DM sollen die Kredite bis zur Höchstdauer der ersten vier Jahre ihrer Laufzeit um zwei Prozentpunkte verbilligt werden. Verteilt auf die Jahre 1975 bis 1980 ergibt sich deshalb ein Fördervolumen in Höhe von insgesamt 8 Mio. DM. Die Zuschüsse werden über die KW abgewickelt. Diese Zinszuschüsse sind jedoch ein Ausnahmefall.

Rückgarantien für Beteiligungsgarantiegemeinschaften des Bundeshaushalts werden gegeben; sie erfordern aber - was bisher nicht der Fall war - nur in Extremfällen einen Ansatz im Haushaltsplan; in der Regel genügt eine Ermächtigung im Bundeshaushaltsgesetz.

Ansonsten laufen die Finanzhilfen über das ERP-Sondervermögen oder die KW².

Der Schwerpunkt der Förderung des Mittelstandes aus dem Bundeshaushalt liegt bei den Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit. Es handelt sich hierbei um folgende Hilfen³:

- Förderung der Berufsausbildung durch Förderung der Errichtung, Erweiterung und Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten, und durch Zuschüsse zu den Kosten für überbetriebliche Lehrgänge
- Förderung der Weiterbildung durch Förderung von Weiterbildungseinrichtungen, durch Förderung der

1) Bundeshaushaltsplan 1976, Kap. 0902, Tit. 66206

2) S. unten Abschn. C I 3 b und c, S. 63 ff.

3) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1976, Kap. 0902, Tit. 68510 bis 68517, mit Erläuterungen - insgesamt werden in diesen Titeln Ausgaben in Höhe von DM 115.631.000,-- ausgewiesen.

Schulung von Fachlehrkräften sowie durch
Zuschüsse für Lehrgänge

- Förderung der Unternehmensberatung durch Zuschüsse für einzelne Betriebsberatungen sowie durch die institutionelle Förderung insbesondere des RKW
- Förderung der Information durch Förderung der Verbreitung von mittelstandsrelevanten Informationen und der Durchführung von Betriebsvergleichen
- Förderung der Forschung und Entwicklung durch Förderung der Gemeinschaftsforschung
- Förderung der Mittelstandsforschung durch institutionelle und projektbezogene Förderung
- Absatzförderung durch die Förderung von Gemeinschaftsveranstaltungen, insbesondere im Rahmen von Messen und Ausstellungen
- Kooperationsförderung, insbesondere durch Förderung von Gemeinschaftseinrichtungen auf dem Gebiet der EDV

Der Förderkatalog des Bundes gleicht also ungefähr dem der Bundesländer. Wie bei den Ländern werden die Leistungen nicht direkt an die einzelnen mittelständischen Unternehmer erbracht; Träger der Maßnahmen sind vielmehr die Organisationen der mittelständischen Wirtschaft, wie z. B. die Handwerkskammern oder Landesinnungsverbände, die Industrie- und Handelskammern oder andere überbetriebliche Organisationen.

b) Förderung aus dem ERP-Sondervermögen

Die Verwaltung des ERP-Sondervermögens, das aus den Vermögenswerten des vom ehemaligen amerikanischen Außenminister George C. Marshall initiierten "European Recovery Program"

(Europäisches Wiederaufbauprogramm) entstanden ist¹, ist durch das Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens v. 31.8.1953, BGBl. I S. 1312, geregelt. Dieses Sondervermögen² wird vom Bundesminister für Wirtschaft verwaltet und diente zunächst dem Wiederaufbau und jetzt der Förderung der deutschen Wirtschaft³. Es ist nicht rechtsfähig, kann aber unter seinem Namen im rechtsgeschäftlichen Verkehr handeln, klagen und verklagt werden.

Neben Struktur- und Anpassungshilfen, der Förderung des Umweltschutzes, der Berlinförderung, der Entwicklungshilfe und der Exportfinanzierung ist die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen mittlerweile eine der Hauptaufgaben des ERP-Sondervermögens; so wurden z. B. im ERP-Wirtschaftsplan 1976⁴ von einem Gesamtetat in Höhe von 2.750 Mio. DM für die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen 657 Mio. DM ausgewiesen⁵.

Das ERP-Sondervermögen ist auf Finanzhilfen spezialisiert⁶. Die Abwicklung der Finanzhilfen erfolgt nach den Richtlinien des ERP-Sondervermögens⁷ durch dessen Hauptleihinstitute, die KW oder die Lastenausgleichsbank, meist unter Einschaltung der Hausbanken der geförderten Unternehmen.

1) S. Gesetz v. 31.1.1950, (Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der BRD vom 15.12.1949), BGBl. I S. 9

2) Zur Rechtsnatur von Sondervermögen s. v. Mangoldt-Klein, Art. 87 Anm. III 3 c, 5 c bb, d bb; Zacher, Bericht, S. 86

3) Durch das ERP-Entwicklungshilfegesetz v. 9.6.1961, BGBl. II S. 577, wurde daneben auch die Entwicklungshilfe und durch das ERP-Investitionshilfegesetz v. 17.10.1967, BGBl. I S. 989, die Förderung von Investitionen im Bereich der Gemeinden ins Aufgabengebiet des ERP-Sondervermögens aufgenommen

4) ERP-Wirtschaftsplangesetz 1976 v. 24.8.1976, BGBl. I S. 2533

5) S. ERP-Wirtschaftsplan 1976, aaO, S. 2538, Kap. 1, Tit. 86201

6) S. § 5 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens, aaO

7) Z. B. Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft - Bekanntmachung der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von ERP-Mitteln sowie der Richtlinien zur Gewährung von ERP-Darlehen für 1976 - v. 21.7.1976, BAnz. Nr. 139 v. 28.7.1976

Es handelt sich hierbei um folgende Darlehensprogramme zugunsten der mittelständischen Wirtschaft:

- ERP-Regionalprogramm: für Investitionen in Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", und zwar für die Errichtung, Erweiterung, grundlegende Rationalisierung und Umstellung von Betrieben
- ERP-Existenzgründungsprogramm: für die Existenzgründung von Nachwuchskräften der gewerblichen Wirtschaft zur Finanzierung von Investitionen zur Errichtung und Einrichtung von Betrieben, zur Übernahme von Betrieben oder tätigen Beteiligungen und zur Beschaffung des ersten Warenlagers
- ERP-Standortprogramm: für den Erwerb, die Errichtung oder Erweiterung von Betriebs- und Geschäftsgebäuden in neuen oder neugeordneten Ortsteilen, für Umweltschutzinvestitionen oder für Standortverlagerungen
- ERP-Ausbildungsplätze- und Kooperationsprogramm: für Investitionen zur Errichtung oder Erweiterung betrieblicher Ausbildungsplätze unter Bevorzugung von Kooperationsvorhaben und für Investitionsvorhaben zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit
- ERP-Beteiligungsprogramm: zur Förderung der Beteiligungsfinanzierung werden an private Kapitalbeteiligungsgesellschaften Darlehen zur Refinanzierung von Beteiligungen vergeben, die zur Finanzierung von folgenden Vorhaben erforderlich wurden: Kooperationen, Innovationen, Errichtungen, Erweiterungen, Rationalisierungen oder Umstellungen von Betrieben, Existenzgründungen
- ERP-Datenverarbeitungsprogramm: für den Erwerb und die Errichtung von EDV-Anlagen und für den

Erwerb von Anwendungsprogrammen

- ERP-Vertriebenenprogramm: für die Errichtung, Erweiterung, Rationalisierung und Umstellung von Unternehmen der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegssachgeschädigten
- ERP-Presseprogramm: für die Finanzierung technischer Einrichtungen zur Herstellung und des Vertriebs von Zeitungen und Zeitschriften sowie die hierfür erforderlichen Baumaßnahmen
- ERP-Binnenschiffahrtsprogramm: zur Finanzierung von Neu- und Umbauten von Motorgüterschiffen

Neben den Darlehensprogrammen gibt es im Rahmen des ERP-Sondervermögens folgende Gewährleistungsprogramme:

- Bürgschaften für Kredite zur Errichtung mittelständischer Betriebe in neuen Wohnsiedlungen, neugeordneten Stadtteilen und in Gewerbegebieten¹
- Haftungsfondsdarlehen für Bürgschaften der Kreditgarantiegemeinschaften für Darlehen an mittelständische Unternehmen
- Haftungsfondsdarlehen für Garantien der Beteiligungsgarantiegemeinschaften für Beteiligungen an mittelständischen Unternehmen
- Haftungsfondsdarlehen für Bürgschaften der Lastenausgleichsbank für Kredite von Kreditinstituten an Angehörige freier Berufe².

1) S. Richtlinien v. 25.10.1965, BAnz. Nr. 226 v. 2.12.1965

2) S. Richtlinien v. 25.11.1974, BAnz. Nr. 225 v. 4.12.1974

Eine Förderung der Leistungssteigerung wie die der Länder oder aus dem Bundeshaushalt erfolgt aus dem ERP-Sondervermögen nicht.

Die Darlehen des ERP-Sondervermögens sind gegenüber normalen Darlehen um ca. 2 % p.a. verbilligt. Gewährleistungen sind ebenfalls vergünstigt.

c) Förderung durch die KW

Die KW ist eine von der Körperschaftsteuer befreite¹ Körperschaft des öffentlichen Rechts². Neben ihrer Tätigkeit als Hauptleihinstitut des ERP-Sondervermögens vergibt sie auch eigene Darlehen und Bürgschaften an die mittelständische Wirtschaft in Ergänzung der Förderung aus dem Bundeshaushalt und dem ERP-Sondervermögen.

Die KW refinanziert sich durch Inhaberschuldverschreibungen und Darlehen vom Bund, der Deutschen Bundesbank und sonstigen Stellen³. Sie tritt überwiegend mit Banken in Geschäftsverbindung⁴. Die Banken leiten die KW-Mittel an den Endkreditnehmer weiter, der den Kreditantrag an die KW gestellt hat, und müssen für die durchgeleiteten Kredite die volle Haftung übernehmen. Die KW kann deshalb die Konditionen günstig gestalten.

Der Zinssatz für KW-Darlehen ist zwar höher als für ERP-Darlehen; er orientiert sich aber an der unteren Grenze der Kapitalmarktzinsen und ist deshalb für kleine und mittlere Unternehmen, die den Banken gegenüber keine

1) § 5 Abs. 2 Ziff. 2 KStG 1977

2) Gesetz über die KW i.d.F. v. 18.10.1961, BGBl. I S. 1877

3) Scholz, S. 25 ff. (30)

4) Twiehaus, S. 30 f.

besonders gute Verhandlungsposition haben, günstig. Für die Förderung des Mittelstandes hat die KW in der Hauptsache¹ zwei Fonds, "M I" und "M II", eingerichtet, aus denen Investitionskredite vergeben werden. Aus dem Fonds "M I" werden mittlere, aus dem Fonds "M II" kleine Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gefördert. KW-Darlehen können als Ergänzung zu ERP-Mitteln oder zur Landesförderung, aber auch selbständig gewährt werden, wenn die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme anderweitiger Förderungsmittel nicht gegeben sind.

4) Unterschiede und Zusammenwirken von Bund und Ländern

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, daß Bund und Länder ungefähr die gleichen Förderkataloge haben. Auf den ersten Blick ist eine Aufgabenteilung nicht festzustellen.

a) Finanzhilfen

Bei den Finanzhilfen konzentrieren sich die Programme des Bundes und der Länder im wesentlichen auf dieselben Gebiete:

Ein Schwerpunkt ist die Förderung von Existenzgründungen, insbesondere in neuen Wohnsiedlungen, neugeordneten Stadtteilen, Gewerbegebieten und Einkaufszentren, der andere die Förderung von leistungssteigernden Investitionen wie

1) Vgl. auch das Presseprogramm, s. oben Abschn. C I 3 a, S. 62

Rationalisierung, Forschung, Erweiterung, Umstellung und Kooperation. Lediglich einige wenige Spezialprogramme zur Förderung bestimmter Branchen, wie z. B. Presse oder Schifffahrt und Fischerei, sind auf einzelne Bundesländer oder den Bund beschränkt.

Bei den Förderinstrumenten stehen sowohl beim Bund als auch bei den Ländern die Darlehen im Vordergrund. Während jedoch Zinszuschüsse vom Bund außer im oben erwähnten Spezialfall der Förderung kleiner und mittlerer Presseverlage¹ nicht vergeben werden, ist dies bei den Ländern die Regel. Das hat seinen Grund darin, daß die Darlehen auf Bundesebene nicht aus dem Bundeshaushalt, sondern aus dem ERP-Sondervermögen und von der KW ausgereicht werden. Das ERP-Sondervermögen, das neben erheblichen Eigenmitteln nur verhältnismäßig wenig Kredite aufnimmt² und auf eine marktübliche Verzinsung verzichtet, ist deshalb auf Zinszuschüsse aus dem Bundeshaushalt nicht angewiesen. Die KW, die sich wie andere Kreditinstitute refinanzieren muß³, liegt mit den Zinskonditionen für ihre eigenen Kredite zwar nicht so günstig wie das ERP-Sondervermögen oder die Darlehensprogramme der Länder; durch den Verzicht auf die bei Banken übliche Zinsspanne können ihre Zinsen für kleine und mittlere Unternehmen jedoch noch attraktiv sein. Die Länder sind nicht im Besitz von Sondervermögen und müssen deshalb, da die Darlehen gegenüber

1) S. oben Abschn. C I 3 a, S. 62

2) Z. B. §§ 1, 3 des ERP-Wirtschaftsplangesetzes 1976 v. 24.6.1976, BGBl. I S. 2533, insbes. Anlage S. 2569

3) Scholz, S. 30

normalen Bankkrediten verbilligt sein sollen, Zinszuschüsse an die ausreichenden Kreditinstitute¹ leisten. Die Darlehensprogramme des Bundes machen ein vorheriges Ausschöpfen von Landesprogrammen nicht zur Bedingung. Anders als z. B. im Jahre 1950, als im Bundeshaushaltsplan festgestellt wurde², daß finanzielle Hilfsmaßnahmen für das Handwerk Aufgabe der Länder seien, nimmt nun der Bund diese Kompetenz für sich in Anspruch³, ohne ein Tätigwerden der Länder auf diesem Gebiet auszuschließen. Die Länder erkennen den Vorrang der Bundesförderung an⁴; in der Regel kommen ihre Darlehensprogramme nur zur Durchführung, wenn eine Bundesförderung nicht möglich ist, weil die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen, oder wenn die Landesmittel zusätzlich zu den Bundesmitteln vergeben werden sollen, weil nach Ansicht der Länder die Bundesförderung nicht ausreicht.

Investitionszuschüsse, wie sie von einigen Ländern⁵, allerdings mehr unter dem Gesichtspunkt der regionalen oder branchenbezogenen Förderung gegeben werden, werden auf Bundesebene wie auch in den meisten Bundesländern im Wege der Richtlinienförderung nicht gewährt. Insofern scheint sich bei Bund und Ländern die Tendenz durchzusetzen, auf Investitionszuschüsse zugunsten von begünstigten Darlehen zu verzichten.

1) S. oben Abschn. C I 2 a, S. 84 f.

2) Bundeshaushaltsplan 1950, Einzelplan IX, Kap. 1, Tit. 48, Erläuterungen

3) S. die ERP-Vergabebedingungen, BAnz. Nr. 139 v. 28.7.1976

4) Z. B. Richtlinien zur Durchführung des Bayerischen Re-finanzierungsprogramms 1975/76 für die Förderung des gewerblichen Mittelstandes, WVMBl. 1975, 25 f., Abschn. I 2

5) S. oben Abschn. C I 2 a, S. 53 f.

Investitionszuschüsse haben zwar noch Bedeutung bei Regionalprogrammen, welche selbstverständlich unter anderem auch mittelständische Unternehmen betreffen; da diese Programme aber nicht in erster Linie, sondern nur gleichsam nebenbei den Mittelstand fördern, müssen sie im Rahmen dieser Arbeit außer Betracht bleiben.

Bei den Gewährleistungsprogrammen¹ ist zwischen Bund und Ländern insofern ein Zusammenwirken festzustellen, als Rückbürgschaften zugunsten von Kreditgarantiegemeinschaften und Beteiligungsgarantiegemeinschaften von Bund und Ländern gemeinsam übernommen werden. Haftungsfondsdarlehen für diese Gemeinschaften werden von Bund und einzelnen Ländern ebenfalls gemeinsam vergeben. Bund und Länder gewähren in diesen Fällen ihre Hilfen jeweils selbst; es bestehen aber Absprachen bzw. Verwaltungsvereinbarungen, in welchen ein gleichgerichtetes Vorgehen determiniert wird. Neben diesen gemeinsamen Förderungsmaßnahmen existieren eine Reihe von Bundes- oder Landesgewährleistungsprogrammen, die nicht gemeinschaftlich ausgearbeitet oder durchgeführt werden. Diese greifen grundsätzlich erst dann ein, wenn Bürgschaften von Kreditgarantiegemeinschaften nicht zu erhalten sind, weil entweder deren Höchstgrenzen für die zu verbürgenden Kredite überschritten sind, oder das betreffende mittelständische Unternehmen nicht in den Kreis der von den Kreditgarantiegemeinschaften erfaßten Betriebe fällt.

1) S. oben Abschn. C I 2a und 3b, S. 55 und 66

Gerade auf dem Gebiet der Rückbürgschaften für Bietungs-, Anzahlungs- und Gewährleistungsgarantien, wie sie speziell in Bayern entwickelt wurden¹, hat sich die Gefahr einer unterschiedlichen Entwicklung der Wirtschaftsbedingungen gezeigt. Die Bundesregierung will deshalb in Zusammenarbeit mit den Ländern prüfen, auf welche Weise eine Vereinheitlichung auf diesem Gebiet zu erreichen ist.

Angesichts des bezüglich der Höhe in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Angebots an Finanzierungshilfen müsste diese Prüfung auch auf alle anderen Programme ausgedehnt werden.

b) Sonstige Hilfen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit

Bei der Institutsförderung hat sich eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern herausgebildet, wobei sehr unterschiedliche Formen zu beobachten sind:

Teils handelt es sich um Kooperationen zwischen dem Bund und einzelnen Ländern, welche sich nicht auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken, wie z. B. beim Institut für Mittelstandsforschung an den Universitäten Bonn und Köln², einer Stiftung des bürgerlichen Rechts des Bundes (2/3) und des Landes Nordrhein-Westfalen (1/3), deren Ausgaben im Verhältnis 2:1 finanziert werden. Dieses Institut betreibt Forschung über volkswirtschaftliche, finanzwirtschaftliche, betriebswirtschaftliche, konjunkturelle und soziologische Fragen im Bereich des Mittelstandes.

1) Mittelstandsbericht 1976, S. 24 f

2) Bundeshaushaltsplan 1976, Kap. 0902, Tit. 68514, Erläuterungen mit dem vorläufigen Wirtschaftsplan der Stiftung "Institut für Mittelstandsförderung"

Teils hat sich der Bund mit allen Bundesländern zusammengeschlossen, wie z. B. bei der Förderung des Deutschen Handwerksinstituts e.V. (DHI), München¹, dem eine Reihe von Forschungsinstituten angegliedert sind. Aufgabengebiet des DHI ist die Förderung von Untersuchungen wirtschaftlicher, technischer und anderer Art, von zwischenbetrieblichen Vergleichen, von Modell-, Programm- und sonstigen Entwicklungen sowie von Innovationen. Bei einem geplanten Ausgabenvolumen für 1976 in Höhe von ca. 3,5 Mio. DM betragen die Zuwendungen des Bundes ca. 1.588.000 DM und die der elf Bundesländer ca. 1.383.000 DM.

Ferner existieren in den einzelnen Bundesländern selbstständige Einrichtungen, welche von dem jeweiligen Land und zentral vom Bund bezuschußt werden, wie z. B. das Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft e.V. (RKW), Frankfurt, mit seinen jeweiligen Landesgruppen.

Das RKW, eine gemeinnützige, von den Wirtschaftsverbänden gegründete Organisation zur Pflege und Förderung von Rationalisierungsbestrebungen, wird institutionell vom Bund gefördert². Von dem Ausgabenvolumen des Jahres 1976 in Höhe von 10.372.000 DM bestritt der Bund 8.540.000 DM. Die Landesgruppen des RKW werden - neben der Projektförderung - institutionell von den Ländern unterstützt³.

Daneben gibt es eine Reihe von Institutionen, welche

1) S. Bundeshaushaltsplan 1976, Kap. 0902, Tit. 68510 und z. B. Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68501

2) Bundeshaushaltsplan 1976, Kap. 0902, Tit. 68517, Erläuterungen mit dem vorläufigen Wirtschaftsplan des RKW

3) S. z. B. Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68507

entweder vom Bund oder von einem Land institutionell gefördert werden. Bund oder Länder können sich dann an der Projektförderung dieser Einrichtungen beteiligen. So wird die Landesgewerbeanstalt Bayern z. B. institutionell nur vom Freistaat Bayern gefördert, während der Bund projektbezogene Zuschüsse gewährt¹.

Das Zusammenwirken von Bund und Ländern wird hierbei z. T. schon bei der Gründung, z. T. nachträglich aufgrund von Vereinbarungen geregelt.

Bei der Projektförderung, die z. T. über die vorstehend beschriebenen, z. T. über andere Organisationen, insbesondere über die Handwerkskammern, Landesinnungsverbände oder Industrie- und Handelskammern abgewickelt wird, ist zu beobachten, daß Bundes- und Landesförderung in vielen Fällen nebeneinander gewährt wird².

Bund und Länder bestreiten dann anteilig die entstehenden Kosten voll oder bis zu einer bestimmten Höhe; letzteres ist der Regelfall, da eine gewisse Eigenleistung der Geförderten verlangt wird. Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern regeln hier die Einzelheiten.

Oft handelt es sich aber auch um eine reine Bundes- oder eine reine Landesförderung, die auf den ersten Blick eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern nicht erkennen lässt. Hier hat sich aber auf vielen Teilgebieten

-
- 1) Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68505, Erläuterungen mit dem Wirtschaftsplan der Landesgewerbeanstalt Bayern
 - 2) Vgl. die Haushaltspläne des Bundes und der Länder, insbesondere z. B. Bundeshaushaltsplan 1976, Kap. 0902, Tit. 68510 bis 68517; Haushaltsplan 1977 des Landes Hessen, Kap. 0702, Titelgruppen 74 bis 78; Haushaltsplan 1977/78 des Freistaates Bayern, Kap. 0703, Tit. 68501, 68502, 68503, 68505, 68506, 68513, 68525.

durch Absprachen eine gewisse Aufgabenteilung einge-
spielt. So fördern z. B. die Länder Betriebsberatungen
für den Handel, soweit es sich um Betriebsbegehungen
und Kurzberatungen handelt, während der Bund Intensiv-
beratungen finanziell unterstützt¹; bei den meisten
übrigen Programmen zur Förderung der Betriebsberatung
handelt es sich um gemeinsame Bund-Länder- oder aus-
schließliche Bundesprogramme.

Auch bei einer gemeinsamen Förderung stellen sowohl der
Bund als auch die Länder eigene, aufeinander aber abge-
stimmte Richtlinien auf, welche von den die Förderung
vermittelnden Stellen (z. B. RKW, Handwerkskammern,
Industrie- und Handelskammern) zu beachten sind².

Bei der gemeinsamen Förderung durch Bund und Länder er-
gibt sich das Problem, daß der Bund infolge seiner
größeren Finanzkraft die Länder faktisch zu Ausgaben
zwingen kann, indem er Förderprogramme aufstellt, in
denen die Bundeshilfen von einer Beteiligung der Länder
abhängig gemacht werden. Wegen des politischen Drucks
können diese sich praktisch nicht dagegen wehren.

Da nach heute herrschender Meinung³ auf dem Ge-
biete der Mittelstandsförderung Bundes- und Landesför-
derung nebeneinander zulässig sind⁴, wird die Ausübung
eines solchen faktischen Zwanges von der herrschenden
Meinung trotz politischer Bedenken für zulässig gehalten⁵.
Man wird dem zustimmen können, da der Bund auch
durch Bundesgesetze Ausgaben der Länder hervorrufen kann,

1) S.z.B. Mittelstandsbericht 1976, S. 21 oder das Baden-
Württembergische Programm zur Leistungssteigerung der
mittelständischen Wirtschaft v. 8.7.1975 (Sonderdruck)

2) Ebda.

3) S. oben Abschn. B I 1c, S. 31 ff

4) Vgl. auch Troeger-Gutachten, Tz. 103

5) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 83 GG, Rdn. 63; Troeger-
Gutachten, Tz. 117

wobei diese Gesetze eine Kostenbeteiligung des Bundes bestimmen können (Art. 104a Abs. 3 GG); ist letzteres nicht der Fall, können die Länder sowohl bei gesetzestbedingten Ausgaben als auch bei Ausgaben aufgrund einer bundesbestimmten Richtlinienförderung auf einen Finanzausgleich gem. Art. 106 Abs. 3 und 4 GG dringen. Eine gesetzliche Regelung dieses Problems wäre jedoch wünschenswert¹.

II.Förderung auf gesetzlicher Grundlage

1) Länder

a) Landesgesetze

Mittelstandsfördernde Landesgesetze gibt es, wenn man die unten in Abschnitt D dieser Arbeit behandelten Mittelstandsförderungsgesetze einmal außer Betracht läßt, nicht. Art. 70 ff. und 105 GG weisen die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Wirtschafts- und Sozialrechts dem Bund zu. Dieser hat die ihm zustehende konkurrierende Gesetzgebung auf dem Gebiete der Eingriffsverwaltung weitgehend ausgeschöpft², so daß den Ländern lediglich auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung noch ein Spielraum für eine Mittelstandsförderung auf gesetzlicher Grundlage verblieben ist, den jetzt einige Länder durch den Erlaß von Mittelstandsförderungsgesetzen ausgefüllt haben.

b) Mitwirkung im Bundesrat

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit (Art. 50 GG). Über

1) Schmitt, Bay.VBl. 1977, 385

2) Meder, Art. 153, Rdn. 1; Nawiaskey-Leusser-Schweiger-Zacher, vor Art. 151, Rdn. 17, Art. 153, Rdn. 8: vgl. auch Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 285; Zacher, Bericht, S. 77 f.; ders., Wirtschaftsrecht, 1972, 206

ihre Stellung in diesem Bundesorgan können die Länder deshalb Einfluß auf die Bundeslegislative nehmen. Dieser Einfluß kann bei der Gesetzgebung durch Gesetzesvorlagen gem. Art. 76 Abs. 1 GG, durch die Stellungnahme zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung gem. Art. 76 Abs. 2 GG, durch die Anrufung des Vermittlungsausschusses und die Einlegung von Einsprüchen gegen vom Bundestag beschlossene Gesetze gem. Art. 77 Abs. 2 und 3 GG sowie durch die Verweigerung der Zustimmung bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen (z. B. gem. Art. 85 Abs. 1 GG) geltend gemacht werden. Auch beim Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Länderexekutive oder beim Erlaß bestimmter Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung hat der Bundesrat ein Mitbestimmungsrecht (Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2, 80 Abs. 2 GG).

Eine Reihe der unten¹ aufgeführten Bundesgesetze, wie z. B. die Einführung des Verlustrücktrages (§ 10 d EStG)², die Einführung bzw. Erhöhung von Freibeträgen bei einzelnen Steuerarten, wie z. B. bei der Gewerbeertragssteuer³, oder die für den Mittelstand relevanten Bestimmungen des GwB⁴ wurden von Landesregierungen initiiert bzw. mitgetragen⁵.

c) Exekutive

Bei der Ausführung der Bundes- und der Landesgesetze haben die Länder die Möglichkeit, mittelstandsfördernd tätig zu werden. Dies kann durch eine entsprechende Auslegung von Gesetzen, insbesondere von unbestimmten Rechtsbegriffen, oder durch Ermessensausübung erfolgen⁶, soweit nicht Verwaltungsrichtlinien der Bundesregierung (§§ 84 Abs. 2, 85 Abs. 2, 108 Abs. 7 GG) ent-

1) S. Abschn. C II 2a, S. 79 ff.

2) Durch Gesetz v. 20.4.1976, BGBl. S. 1054

3) § 11 Abs. 2 Nr. 1 GewStG, neugefaßt durch Gesetz vom 17.4.1974, BGBl. S. 949

4) §§ 5 b und 38 Abs. 2 Nr. 1 GwB i.d.F. v. 4.4.1974, BGBl. S. 869

5) Mittelstandsbericht 1976, S. 28 ff. (33)

6) Vgl. hierzu Ossenbühl, DÖV 1970, 84 ff.

gegenstehen, und zwar sowohl im Rahmen von Einzelfallentscheidungen als auch durch allgemeine Verwaltungsrichtlinien des Landes.

Als Beispiel seien hier die "Grundsätze für die Prüfung von Anträgen auf Erteilung der Bescheinigung nach § 4 Abs. 1 Nr. 9 GrESTG i.d.F. der Bekanntmachung vom 16.7.1969 (GVBl. S. 170), zuletzt geändert durch Gesetz v. 24.3.1977 (GVBl. S. 100)" des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 10.5.1977¹ genannt. § 4 Abs. 1 Nr. 9 Bay. GrESTG befreit den Grundstückserwerb, wenn ein von der Stilllegung bedrohter Gewerbebetrieb erworben wird und durch die Fortführung dieses Betriebes die Arbeitsplätze erhalten werden, von der Grunderwerbsteuer. Ziel der Befreiungsbestimmung ist also die Erhaltung der Arbeitsplätze. Man könnte deshalb daran denken, § 4 Abs. 1 Nr. 9 Bay. GrESTG so auszulegen, daß nur der Erwerb von Betrieben mit einer größeren Anzahl von Arbeitsplätzen, welche den regionalen Arbeitsmarkt wesentlich beeinflussen können, nach Sinn und Zweck des Gesetzes steuerbefreit ist. Dem tritt aber Abschnitt 4 letzter Satz der vorzitierten "Grundsätze" entgegen, wo bestimmt wird, daß der Zielsetzung des bayerischen "Mittelstandsgesetzes"² Rechnung getragen werden soll. Dies bedeutet, daß auch der Sanierungserwerb kleiner und mittlerer Betriebe von der Grunderwerbsteuer befreit ist.

Die gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staats-

1) WVMBl. S. 132

2) Gemeint ist wohl das Mittelstandsförderungsgesetz

ministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, Wirtschaft und Verkehr und des Innern v. 5.9.1975 (WVMB1. S. 160) zur Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Landesplanung und der Bauleitplanung betont zwar, daß bei der Zulassung von Einzelhandelsgroßprojekten nicht Gesichtspunkte des Konkurrenzschutzes einfließen dürfen, sondern daß die funktionsgerechte Erhaltung gewachsener städtebaulicher Strukturen, die für einen intakten Wettbewerb notwendige Vielfalt von Einzelhandelsbetrieben sowie die für eine bedarfsnahe Warenversorgung notwendige Besatzdichte im Einzugsgebiet ausschlaggebend für die Entscheidung sein sollen. Demnach ergeben sich hieraus für die mittelständischen Einzelhandelsbetriebe in kleineren Orten Vorteile, da unerwünschte Konkurrenz - wenn auch nicht in erster Linie aus Gründen der Mittelstandsförderung - dadurch abgehalten wird.

Ferner sind hier die allgemeinen Mittelstandsrichtlinien¹ zu erwähnen, auf die unten² näher eingegangen wird.

2) Bund

a) Bundesgesetze

Der Bund hat auf dem Gebiet des Wirtschafts- und Sozialrechts eine umfassende Gesetzgebungskompetenz³.

Auf dem Gebiet der Leistungsgewährung hat der Bund nur in Teilbereichen von seinem Gesetzgebungsrecht

1) S.z.B. die Bayer. Mittelstandsrichtlinien v. 14.1.1976, WVMB1. S. 4 (abgedruckt im Mittelstandsbericht 1976 Anlage 22, S. 56 f.)

2) Abschn. D III 3, S. 110 f.

3) Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 285; Nawiaskey-Leusser-Schweiger-Zacher, Art. 153, Rdn. 8

Gebrauch gemacht, die nicht die Mittelstands-, sondern die Regional- oder die Konjunkturpolitik betreffen. Hierzu gehören z. B. Investitionszulagen für Investitionen im Zonenrandgebiet und in anderen förderungsbedürftigen Gebieten oder zur Konjunkturbelebung gem. dem Investitionszulagengesetz¹ oder die Investitionshilfen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur nach Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG. Die Subventionierung des Mittelstandes durch den Bund erfolgt nicht durch Gesetze, sondern, wie oben gezeigt², im Wege der Richtlinienförderung.

Verschonungssubventionen³ für den Mittelstand durch Steuervergünstigungen sind in einer Reihe von Bundesgesetzen anzutreffen. Dabei ist allerdings festzustellen, daß diese Vergünstigungen nicht speziell zugunsten des gewerblichen Mittelstandes, sondern aus sozialpolitischen Gründen geschaffen wurden und deshalb gleichermaßen z. B. für den Rentier wie für den tätigen Handwerker gelten. Als wichtigste Steuervergünstigungen sind die folgenden zu nennen:

- Das Einkommensteuerrecht enthält einen Progressionstarif (§ 32 a EStG), welcher kleine und mittlere Einkommen weniger stark belastet als große. Der Spitzensteuersatz wird bei Ledigen bei einem zu versteuernden Einkommen (§ 2 Abs. 5 EStG) von DM 130.020 und bei Verheirateten von DM 260.040 erreicht.
- § 10 d EStG⁴ läßt in Verlustjahren begrenzt den Verlustrücktrag zu. Erleidet beispielsweise ein Unternehmer im Jahre 1977 einen Verlust in Höhe von DM 1 Mio.,

1) InvZu1G 1975 v. 24.2.1975, BGBl. I S. 528

2) S. oben Abschn. C I 3, S. 61 ff.

3) Vgl. zum Begriff Zacher, Wirtschaftsrecht 1972, 187

4) I.d.F. durch Gesetz v. 20.4.1976, BGBl. I S. 1054

während er im Jahr zuvor einen Gewinn in gleicher Höhe erzielte, für den er ca. 550.000,-- DM Einkommensteuer zu zahlen hatte, so kann er den Verlust des Jahres 1977 auf das Jahr 1976 "zurücktragen". Dadurch wird der Gewinn des Jahres 1976 durch den Verlust des Jahres 1977 neutralisiert, und die für 1976 gezahlte Einkommensteuer muß vom Finanzamt erstattet werden. Dies ist für die betreffenden Unternehmer insbesondere deshalb von großem Vorteil, weil in Verlustjahren oft Liquiditätsschwierigkeiten entstehen. Durch die Begrenzung des Verlustrücktrages auf 5 Mio. DM sollen vor allem kleine und mittlere Unternehmen in den Genuß der Steuervergünstigung kommen.

- § 19 Abs. 1 Ziff. 2 KStG 1975¹ legt eine Tarifvergünstigung für die sogenannten Familiengesellschaften bis zu einer bestimmten Größe (Vermögensgrenze DM 5 Mio.) fest, wenn diese Gesellschaften ein Einkommen von weniger als 50.000 p.a. hatten. Diese Vergünstigungsvorschrift ist mit der Neufassung des Körperschaftsteuergesetzes² entfallen.
- § 19 ErbStG enthält einen nach dem Verwandtschaftsverhältnis und der Höhe des Erwerbs gestaffelten Progressionstarif, der durch Freibeträge (§ 16 f.) noch gemildert ist. Diese Vorschriften dienen neben sozialpolitischen Intentionen besonders dem Ziel, Familienbetriebe zu erhalten.

1) KStG 1975 i.d.F. v. 18.7.1975, BGBl. I S. 1933

2) KStG 1977 v. 31.8.1976, BGBl. I S. 2597

- § 11 Abs. 2 Ziff. 1 GewStG¹ begünstigt Gewerbebetriebe mit niedrigem Gewerbeertrag durch einen Progressionstarif, der die ersten 15.000 DM gewerbesteuerfrei beläßt und die Spitzenprogression erst bei einem Gewerbeertrag von 29.400 DM p.a. eingreifen läßt.
- Das Umsatzsteuergesetz kennt zwei Bestimmungen zugunsten kleinerer und mittlerer Unternehmen:
Gemäß § 19 UStG können Unternehmer, deren Umsatz DM 60.000 im Jahr nicht übersteigt, anstelle des Mehrwertsteuersystems ein Allphasenumsatzsteuersystem mit einem Steuersatz von 4 % wählen, das sie von einer Reihe von Formalitäten (§§ 14 f. UStG), die das Mehrwertsteuersystem mit sich bringt, entlastet.
§ 20 UStG gestattet Unternehmern mit einem Umsatz bis zu 250.000 DM p.a. anstelle der Sollversteuerung die Versteuerung nach vereinnahmten Entgelten. Während bei der Sollversteuerung die Mehrwertsteuer in der Regel mit Ablauf des Monats entsteht, in dem die Leistungen ausgeführt worden sind, entsteht sie bei der Besteuerung nach vereinnahmten Entgelten erst mit Ablauf des Monats, in dem die Entgelte vereinnahmt worden sind. Dies bedeutet ein Hinausschieben der Verpflichtung zur Entrichtung der Umsatzsteuer bis zum Zahlungseingang, was die betreffenden Unternehmer liquiditätsmäßig entlastet.
- Das Biersteuergesetz² enthält eine Staffelung der Biersteuer nach dem Ausstoß und begünstigt dadurch kleine

1) I.d.F. durch Gesetz v. 17.4.1974, BGBl. I S. 949

2) Gesetz i.d.F. v. 14.3.1952, BGBl. I S. 149

und mittlere Brauereien.

Von den sonstigen Bundesgesetzen sind die folgenden wegen ihrer mittelstandsfördernden Wirkung von Bedeutung: An erster Stelle sind die verschiedenen Berufsordnungen zu nennen, die Anforderungen an die Qualifikationen stellen. Unter diesen ist wiederum die Handwerksordnung hervorzuheben, zu der das Bundesverfassungsgericht in seinem "Handwerksurteil"¹ festgestellt hat, daß der Befähigungsnachweis gem. §§ 1 und 7 HandwO mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Danach kann das Recht auf freie Berufswahl gem. Art. 12 Abs. 1 GG eingeschränkt werden, da für den Schutz des Mittelstandes, dessen unentbehrlicher Teil das Handwerk ist, ein wichtiges Gemeinschaftsinteresse besteht². Neben der Handwerksordnung sollen hier noch z. B. das Gaststättengesetz³, das Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel⁴ und die Berufsordnungen für die in der Wirtschaft tätigen freien Berufe wie z. B. die Bundesrechtsanwaltsordnung⁵, das Steuerberatungsgesetz⁶ oder das Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung)⁷ genannt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt sind die Begünstigungen des Mittelstandes im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 5b, 38 Abs. 2 Nr. 1 GWB). § 5 b GWB eröffnet speziell für kleine und mittlere Unternehmen die Möglichkeit zu zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit, die zwar Wettbewerbsbeschränkungen mit sich bringt, aber im Interesse der Leistungssteigerung der mittelständischen Wirt-

1) BVerfG E 13,97

2) Ebda., S. 107 f.

3) v. 5.5.1970, BGBl. I S. 465, ber. S. 1298

4) v. 5.8.1957, BGBl. I S. 1121, s. hierzu BVerfG, BGBl. 1966 I S. 67 und BGBl. 1972 I S. 2126

5) v. 1.8.1959, BGBl. I S. 565

6) Gesetz i.d.F. v. 4.11.1975, BGBl. I S. 2735

7) Gesetz i.d.F. v. 5.11.1975, BGBl. I S. 2803

schaft als wettbewerbsrechtlich vertretbar erscheint. Mit Hilfe der sogenannten Mittelstandsempfehlung des § 38 Abs. 2 Nr. 1 GWB können kleine und mittlere Unternehmen kooperativ z. B. eine gemeinsame Geschäftspolitik unter Erhaltung ihrer Selbständigkeit entwickeln, was Großunternehmen gem. § 38 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GWB verboten ist.

Ferner kann man §§ 10 ff. des Lohnfortzahlungsgesetzes¹ der Mittelstandsförderung zurechnen. Arbeitgeber mit nicht mehr als zwanzig Arbeitnehmern bekommen 80 % der grundsätzlich von ihnen zu tragenden Lohnfortzahlung für die Arbeitnehmer im Krankheitsfalle von der zuständigen Krankenkasse ersetzt. Hierfür müssen die Arbeitgeber eine entsprechende Umlage entrichten. Durch diese Umlage wird erreicht, daß unter den betreffenden Arbeitgebern ein Risikoausgleich stattfindet. Ohne diesen Ausgleich könnte ein Kleinbetrieb, der besonders durch Krankheitsfälle betroffen ist, in ernste wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

b) Vollzug der Bundesgesetze

Der Vollzug der Bundesgesetze auf dem Gebiet der Mittelstandsförderung obliegt nach dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes nicht dem Bund, sondern den Ländern. Durch den Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften kann der Bund in bestimmten Fällen jedoch Einfluß auf

1) Gesetz v. 27.7.1969, BGBl. I S. 946

die Verwaltung nehmen (Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2, 108 Abs. 7 GG).

Als Beispiel für eine mittelstandsfördernde Verwaltungsvorschrift gem. Art. 108 Abs. 7 GG kann die allgemeine Verwaltungsvorschrift über die steuerliche Anerkennung von Sammelwertberichtigungen bei Kreditinstituten vom 23.7.1974¹ genannt werden. Sammelwertberichtigungen können für ungewisse Risiken bezüglich einzelner Bilanzposten gebildet werden. Nach der vorgenannten Verwaltungsvorschrift können nun Kreditinstitute, die als Einzelunternehmen oder Personengesellschaft betrieben werden, höhere Sammelwertberichtigungen auf bestimmte Bilanzposten vornehmen als andere Kreditinstitute. So können Einzelunternehmen und Personengesellschaften z. B. auf kurz- und mittelfristige Forderungen an Kunden eine Wertberichtigung von 1,8 %, andere Kreditinstitute nur von 1,05 % durchführen. Da von der Höhe der Wertberichtigung der zu versteuernde Gewinn abhängt, können dadurch Einzelunternehmen und Personengesellschaften höhere stille Reserven bilden und die Besteuerung auf einen späteren Zeitpunkt verschieben, was mit einem Liquiditäts- und dadurch Zinsvorteil verbunden ist.

III. Sonstige Förderung

Durch die Richtlinienförderung und die Förderung auf gesetzlicher Grundlage ist die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Frage der Privatisierung staatlicher Betriebe nicht erfaßt. Diese Formen der Mittelstandsförderung sollen im folgenden dargestellt werden:

1) BStBl. I S. 512

1) Länder

a) Öffentliche Aufträge

Eine mittelstandsgerechte Vergabepolitik für öffentliche Aufträge ist in den letzten Jahren verstärkt in den Blickpunkt getreten, da sich bei den Verwaltungen die Tendenz ausweitete, Aufträge en bloc an einen Generalunternehmer zu vergeben. Kleine und mittlere Unternehmen konnten nicht mitbieten und waren deshalb auf Unteraufträge angewiesen, wobei die lukrativsten Teile des Auftrags natürlich den Generalunternehmen vorbehalten blieben; ferner wurde auf diese Weise die Marktübersicht für mittelständische Unternehmen beeinträchtigt.

Um diesen Mißstand zu beseitigen, begannen die Länder, Richtlinien zu erlassen, welche die Behörden und Einrichtungen der Länder zu einer angemessenen Berücksichtigung mittelständischer Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verpflichten¹. Dabei läßt sich im Laufe der Zeit eine stärkere Bindung der Behörden feststellen. Während der Erlaß des Nordrhein-Westfälischen Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Jahres 1971 und die Bayerischen Richtlinien des Jahres 1974² nur eine Empfehlung für die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften enthielten, entsprechend zu verfahren, ist die Richtlinie der Bayerischen Staatsregierung vom 20.5.1976³ von allen staatlichen Stellen, auch von den Kommunen gem. § 31 Abs. 2 der Kommunalhaushaltsverordnung⁴ zu beachten.

1) S.z.B. Erlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, MinBl. 1971, 1646; Richtlinien der Bayer. Staatsregierung v. 22.10.1974, StAnz. Nr. 43, und vom 20.5.1976, StAnz. Nr.22, (abgedr. im Mittelstandsbericht 1976, Anl. 25, S. 61 f.)

2) aaO

3) aaO, Ziff. 8

4) Verordnung v. 19.6.1973, GVBl. S. 375

Neben der grundsätzlichen Verpflichtung zur angemessenen Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Auftragsvergabe enthalten die neueren Richtlinien folgende Verpflichtungen für die öffentlichen Stellen:

- Verpflichtung von Großauftragsnehmern zur Vergabe von Unteraufträgen an mittelständische Unternehmen zu angemessenen Bedingungen
- Verpflichtung zur angemessenen Berücksichtigung der Belange kleiner und mittlerer Unternehmen bei Verträgen zwischen Mitgliedern von Arbeitsgemeinschaften
- Zerlegung von umfangreichen Leistungen in Teillose und Fachlose
- keine Benachteiligung von Arbeitsgemeinschaften
- klare Auftragsvergabe
- Vergütung für auf Verlangen des Auftraggebers gefertigte Entwürfe, Pläne, Zeichnungen oder sonstige Berechnungen
- Verbot der Vergabe von Bauleistungen an Generalübernehmer, welche selbst keine Bauunternehmer sind.

Dabei gilt jedoch der Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung (§ 6 Abs. 1 HGrG), der es verbietet, mittelständische Unternehmen dem günstigeren Angebot eines Großunternehmers vorzuziehen.

b) Privatisierung

Ein weiterer Punkt, der heute viel diskutiert wird, ist die Frage der Privatisierung staatlicher Betriebe und Dienstleistungen¹. Hierüber wird zwar viel gesprochen,

1) S.z.B. Wais, DÖV 1977, 268; Görgmaier, DÖV 1977, 357

Privatisierungsprogramme wurden aber noch nicht verwirklicht.

Rechtlich ist eine Privatisierung von staatlichen Betrieben unproblematisch, solange diese nicht der Hoheitsausübung dienen wie z. B. die Wasserversorgung. So kann z. B. ohne weitere anstelle von angestellten Putzfrauen ein Privatunternehmen beauftragt werden. Privatisierungen kommen aber der Privatwirtschaft allgemein, nicht speziell dem Mittelstand zugute; auch aus diesem Grund erübrigt sich ein näheres Eingehen hierauf im Rahmen dieser Arbeit.

2) Bund

Beim Bund gilt bezüglich der Privatisierung das vorstehend Gesagte entsprechend.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge durch Bundesbehörden ist nunmehr durch die Richtlinien vom 19.5.1976¹ geregelt. Diese Richtlinien enthalten ungefähr dieselben Bestimmungen wie die entsprechenden Vorschriften der Länder. Auf die obigen Ausführungen² kann deshalb verwiesen werden.

1) Beilage zum BAnz. Nr. 111 v. 16.6.1976

2) S. oben Abschn. C III 1a, S. 86 f.

D. Die neuen Mittelstandsförderungsgesetze der Länder

=====

I. Entwicklung

Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland erlahmte das Interesse für eine Intensivierung der Mittelstandsförderung nie. Trotzdem dachte man lange Zeit nicht an gesetzgeberische Maßnahmen.

1) Bayern

Den ersten Anlauf zu einem Mittelstandsförderungsgesetz machte die Bayerische Staatsregierung mit ihrem Entwurf vom 16.5.1974¹. Dieser Entwurf wurde am 29.5.1974 in 1. Lesung beraten und an die zuständigen Ausschüsse überwiesen². Geringfügige Änderungsvorschläge der Ausschüsse³, welche insbesondere auch die Miteinbeziehung der nicht in der Wirtschaft tätigen freien Berufe betrafen, wurden übernommen. Das Gesetz wurde am 24.9.1974 vom Landtag verabschiedet⁴. Dieses Bayerische "Gesetz über die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe (Mittelstandsförderungsgesetz - MFG)" vom 8.10.1974 (GVBl. S. 497) trat rückwirkend am 1.10.1974 in Kraft.

2) Hessen

Dem Bayerischen Landtag kam jedoch der Hessische Land-

1) Bayerischer Landtag, Dr. 7/6633

2) " , Sten.Ber. 7/92, S. 4731

3) " , Dr. 7/6913, 7/7129 und 7/7223

4) " , Sten.Ber. 7/99, S. 516, Dr. 7/7244

tag zuvor, der am 18.9.1974 das "Gesetz zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen der hessischen Wirtschaft" vom 23.9.1974¹ verabschiedete². Die erste Gesetzesinitiative hierzu war der Entwurf der FDP-Fraktion im Hessischen Landtag vom 11.7.1974³. Ein Entwurf der CDU-Fraktion⁴, der stark vom Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung inspiriert war, wurde in 2. Lesung abgelehnt⁵. Das Hessische Mittelstandsförderungsgesetz, basierend auf dem FDP-Entwurf, trat am 1.1.1975 in Kraft.

3) Baden-Württemberg

Die fast gleichzeitig erlassenen Gesetze Bayerns und Hessens lösten eine Reihe weiterer Gesetzesinitiativen in fast allen Bundesländern aus⁶, die bis zum Abschluß dieser Arbeit in Baden-Württemberg, dem Saarland und Schleswig-Holstein Erfolg hatten. Der Entwurf eines Mittelstandsförderungsgesetzes der Baden-Württembergischen Landesregierung vom 13.8.1975⁷ wurde am 11.12.1975 mit kleinen Änderungen vom Landtag verabschiedet⁸. Dieses "Mittelstandsförderungsgesetz (MFG)" wurde am 16.12.1975 verkündet⁹ und trat einen Tag danach in Kraft.

4) Saarland

Das "Gesetz Nr. 1052 zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe in der Wirtschaft (Mittelstandsförderungsgesetz - MFG)" des Saarlandes basiert auf einem Entwurf der Landesregierung vom

1) GVBl. I S. 458

2) Hessischer Landtag, Sten.Ber. 7/101, S. 5505

3) " , Dr. 7/5634; vgl. hierzu auch den Ausschlußbericht, Dr. 7/5919

4) Hessischer Landtag, Dr. 7/5764

5) " , Sten.Ber. 7/101, S. 5525

6) Mittelstandsbericht 1976, S. 17 f.

7) Landtag von Baden-Württemberg, Dr. 6/8100

8) " , Prot. 6/101, S. 7066; der Initiativentwurf der Fraktion der FDP/DVP, Dr. 6/7022, wurde abgelehnt

9) GBl. S. 861

25.3.1976¹. Alternativentwürfe der Landtagsfraktionen der SPD² und der FDP³ hatten zwar selbst keinen Erfolg, bewirkten aber eine Änderung der Kabinettsvorlage⁴. Das Mittelstandsförderungsgesetz vom 21.7.1976⁵ trat am 3.9.1976 in Kraft.

5) Schleswig-Holstein

Ebenfalls auf einen Regierungsentwurf ist das "Mittelstandsförderungsgesetz (MFG)" des Landes Schleswig-Holstein vom 27.7.1977⁶ zurückzuführen; es trat am 11.8.1977 in Kraft.

6) Gemeinsames

Besonders auffallend an der Entstehungsgeschichte der Mittelstandsförderungsgesetze von Hessen, Bayern und Baden-Württemberg ist die Tatsache, daß die Entwürfe hierzu jeweils kurz vor dem Ablauf der Legislaturperioden, also vor den Landtagswahlen eingebracht wurden.

Beratung und Verabschiedung fielen in die Zeit der Wahlkämpfe und beanspruchten verhältnismäßig wenig Zeit.

Trotz im einzelnen bestehender Meinungsverschiedenheiten hat sich keine Partei gegen eine besondere Mittelstandsgesetzgebung oder die einzelnen Gesetze ausgesprochen⁷.

Begrüßt wurden die Gesetzentwürfe und späteren Gesetze auch von den betroffenen Verbänden der mittel-

1) Landtag des Saarlandes, Dr. 7/335

2) Landtag des Saarlandes, Dr. 7/245 v. 28.1.1976

3) Landtag des Saarlandes, Dr. 7/237 v. 23.1.1976

4) Landtag des Saarlandes, Dr. 7/460

5) Amtsblatt S. 841

6) GVBl. S. 192

7) Z. B. MdL Syring (FDP) und Naumann (SPD), Bayer. Landtag, Sten.Ber. 7/99, S. 518; MdL Roth (CDU), Wilke (FDP), Stöckl (SPD), Hess. Landtag, Sten.Ber. 7/101, S. 5506, 5509; MdL Beerstecher (SPD), Steeb (CDU), Haag (FDP/DVP), Landtag v. Baden-Württemberg, Prot. 6/102, S. 7067, 7068, 7070

ständischen Wirtschaft¹.

Da in einigen Bundesländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) entsprechende Gesetzesvorhaben noch nicht abgeschlossen sind, ist zu erwarten, daß den bereits beschlossenen weitere Mittelstandsförderungsgesetze folgen werden.

II. Vergleichende Darstellung

Die Mittelstandsförderungsgesetze der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein sind sich in Aufbau und Inhalt ähnlich; im einzelnen bestehen aber - allerdings mehr hinsichtlich der Gliederung und der Diktion als des Inhalts - gewisse Unterschiede.

Von diesen hebt sich das hessische ab.

1) Aufbau

Von den bisher erlassenen Mittelstandsförderungsgesetzen ist das des Landes Hessen am wenigsten umfangreich. Es ist nicht untergliedert und besteht aus 8 Paragraphen, die im wesentlichen ähnlich aufgebaut sind wie die Mittelstandsförderungsgesetze der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein, nämlich:

- Allgemeines
- Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit
- Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalversorgung
- Andere Förderungsmaßnahmen
- Ausführungs- und Schlußbestimmungen

1) Vgl. z. B. MdL Beerstecher (SPD), Landtag von Baden-Württemberg, Prot. 6/93, S. 6334; Staatsminister Jaumann, Bayer. Landtag, Sten.Ber. 7/99, S. 5119; MdL Frank (CDU) und Minister Sinnwell, Landtag des Saarlandes, Sten.Ber. 7/11, S. 583 und 586

2) Allgemeine Bestimmungen

Gemeinsames Ziel aller Mittelstandsförderungsgesetze ist die Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen kleiner und mittlerer Unternehmen: in Bayern (Art. 15) wurden auch die freien Berufe, in Baden-Württemberg (§3), dem Saarland (§ 21) und Schleswig-Holstein (§ 2) die in der Wirtschaft tätigen freien Berufe erfaßt; das hessische Mittelstandsförderungsgesetz kennt eine entsprechende Bestimmung nicht. Eine genaue Definition der mittelständischen Wirtschaft enthält keines der bisher vorliegenden Mittelstandsförderungsgesetze. Eine Abgrenzung erfolgt lediglich hinsichtlich der Land- und Forstwirtschaft¹. Eine gesetzliche Festlegung auf eine bestimmte Mittelstandsdefinition unterblieb deshalb, weil eine "generelle, für alle Zwecke und Förderungsmaßnahmen, in allen Bereichen und über längere Zeiträume hinweg gültige erschöpfende Umschreibung" nicht möglich sei².

Die allgemeinen Vorschriften sind in allen Mittelstandsförderungsgesetzen ungefähr gleich:

Mittelstandsförderung soll nicht Selbstzweck sein, sondern die Eigeninitiative anregen; sie ist in die allgemeine Wirtschaftspolitik einzubeziehen und der Raumordnung sowie sonstigen Landesplanung anzupassen.

Rechtsansprüche auf finanzielle Leistungen werden durch die Mittelstandsförderungsgesetze nicht begründet;

1) Vgl. z. B. Art. 22 Bayer. MfG; § 1 Abs. 1 Buchst. a Baden-Württ. MfG

2) Begründung des Gesetzentwurfs der Regierung des Saarlandes, Dr. 7/335, Abschn. II, zu § 1

die Förderung erfolgt nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans^{1,2}.

Die Gesetze enthalten keine abschließende Regelung der Förderungsmaßnahmen, was in den Gesetzen von Bayern (Art. 3 Abs. 3) und dem Saarland (§ 5 Abs. 1) explizit, in den Gesetzen der übrigen Länder indirekt bestimmt wird, da ein Ausschließlichkeitsanspruch nicht erhoben wird. Bezüglich der Koordinierung der Förderung enthalten die Mittelstandsförderungsgesetze der Länder mit Ausnahme des hessischen³ die Bestimmung, daß die einzelnen mittelstandsfördernden Maßnahmen, und zwar sowohl die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz als auch die daneben beschlossenen, aufeinander abgestimmt werden sollen⁴; die Gesetze von Baden-Württemberg und dem Saarland fordern darüber hinaus auch eine "Berücksichtigung der Förderungsmaßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften"⁵.

Eine Vorschrift, welche die Mittelstandsförderungsgesetze der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein vom hessischen abhebt, ist die allgemeine Bindung der öffentlichen Hand an den Zweck der Mittelstandsförderungsgesetze⁶, auch als "Mittelstandseffekt"⁷ bezeichnet⁸.

1) S.z.B. Art. 3 Abs. 2 Bayer. MFG, § 7 Abs. 1 Hess. MFG, § 5 Schleswig-Holsteinisches MFG

2) Vgl. hierzu unten Abschn. D III 2, S. 105 ff.

3) Im Hess. MFG (§ 2 Abs. 4) wird weniger die Koordination der Landesmaßnahmen als vielmehr die Subordination unter die Förderung von anderer Seite für einen Teilbereich der Förderungsmaßnahmen bestimmt

4) Art. 3 Abs. 1 Bayer. MFG, § 5 Abs. 1 Baden-Württ. MFG, § 4 Saarl. MFG, § 4 Abs. 2 Schleswig-Holsteinisches MFG
5) S. aaO.

6) Art. 1 Abs. 3 Bayer. MFG, § 2 Baden-Württ. MFG, § 2 Saarl. MFG, § 3 Schleswig-Holsteinisches MFG

7) Min. Jaumann, Bayer. Landtag, Sten.Ber. 7/99, S. 5121 und MdL Huber (CSU), ebda., S. 5116; s. auch die Überschrift zu § 2 der Entwürfe der CDU/CSU für ein Bundesmittelstandsförderungsgesetz, BTDr. 7/4284 und 8/708

8) Vgl. hierzu auch unten Abschn. D III 3, S. 107 ff.

Während in Bayern und Schleswig-Holstein die Behörden des Landes, die Kommunen sowie die unter Landesaufsicht stehenden Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts nur als solche verpflichtet werden, gehen Baden-Württemberg und das Saarland darüber hinaus, indem sie diesen juristischen Personen dieselbe Pflicht auch bei der Ausübung von Gesellschafterrechten in Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, auferlegen.

3) Förderungsmaßnahmen

Die Maßnahmenkataloge enthalten praktisch alle bisher bekannten Förderungsmöglichkeiten¹. Dabei wurden die Maßnahmen zur Leistungssteigerung den Finanzhilfen und sonstigen Maßnahmen demonstrativ vorangestellt.

Bei den Maßnahmen zur Steigerung der fachlichen Leistungsfähigkeit, deren Träger in der Regel die Organisationen und Selbsthilfeeinrichtungen der gewerblichen Wirtschaft sein sollen², liegen in allen Mittelstandsförderungsgesetzen die Schwerpunkte auf der Förderung der Aus- und Fortbildung, der Betriebsberatung, der Forschung, der Kooperation und der Absatzförderung, wobei die Gesetze von Bayern, Baden-Württemberg, dem Saarland und Schleswig-Holstein mehr ins Detail gehen als das hessische.

Dasselbe gilt auch bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalversorgung. Einerseits handelt es sich hier um die einzelbetriebliche Förderung durch Zuschüsse,

1) S. oben Abschn. C I 2 und C III 1, S. 52 ff. und 86 ff.

2) S.z.B. § 9 Schleswig-Holsteinisches MFG, § 8 Saarländisches MFG, § 7 Baden-Württ. MFG, Art. 5 Abs. 2 und 7 Abs. 1 Bayer. MFG

Darlehen, Bürgschaften und Garantien, andererseits um die Förderung von Kreditgarantiegemeinschaften, Kapitalbeteiligungsgesellschaften und Beteiligungsgarantiegemeinschaften durch Garantien, Rückbürgschaften, Darlehen und Zuschüsse. Stärker als in allen anderen werden im hessischen Mittelstandsförderungsgesetz (§ 4 Abs. 3) die einzelbetrieblichen Kapitalhilfen in den Hintergrund gerückt.

Bei den sonstigen Förderungsmaßnahmen steht in allen Mittelstandsförderungsgesetzen die Regelung der Vergabe öffentlicher Aufträge im Mittelpunkt. In den Mittelstandsförderungsgesetzen von Baden-Württemberg (§ 18) und dem Saarland (§ 17) werden bereits die näheren Einzelheiten geregelt; die übrigen Gesetze stellen nur Grundsätze auf und verweisen auf zum Teil bereits bestehende¹, zum Teil erst zu erlassende² Verwaltungsvorschriften. Damit erfolgt eine Fortentwicklung der durch die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)³ und die Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL)⁴ geschaffenen Bedingungen, welche der Auftragsvergabe früher in der Regel zugrunde gelegt wurden, zugunsten mittelständischer Betriebe.

Zusätzlich wurde im Baden-Württembergischen (§ 18 Abs. 5), im Saarländischen (§ 17 Abs. 6) und im Schleswig-Holsteinischen Mittelstandsförderungsgesetz (§ 16 Abs. 6) noch

1) § 16, insbes. Abs. 2 Ziff. 6 Schleswig-Holsteinisches MFG

2) § 6 Hess. MFG; Art. 12 Bayer. MFG sowie die Richtlinien der Bayerischen Staatsregierung über die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen und freien Berufe bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 20.5.1976, StAnz. Nr. 22 S. 1

3) Beilage zum BAnz. Nr. 216 v. 16.11.1973

4) Beilage zum BAnz. Nr. 105 v. 2.6.1960

die Sollbestimmung verankert, daß die öffentliche Hand wirtschaftliche Leistungen, die von privaten Unternehmen zweckmäßig, ordnungsgemäß und kostengünstig ausgeführt werden können, soweit wie möglich an solche vergeben soll¹.

4) Ausführungs- und Schlußbestimmungen

Ein Beirat für Mittelstandsfragen, wie er auch im Gesetzentwurf der Baden-Württembergischen Landesregierung beabsichtigt war², aber dann doch nicht installiert wurde, ist bisher lediglich im Saarländischen Mittelstandsförderungsgesetz (§ 22) vorgesehen, wobei Zusammensetzung, Einberufung und Geschäftsordnung sowie die Dauer der Tätigkeit der Mitglieder einer Regelung durch Rechtsverordnung vorbehalten bleiben. Der Mittelstandsbeirat hat die Aufgabe, die Landesregierung in allen grundsätzlichen Fragen der mittelständischen Wirtschaft zu beraten. In die gleiche Richtung gehen § 5 Abs. 2 Baden-Württembergisches Mittelstandsförderungsgesetz und § 7 Abs. 3 Hessisches Mittelstandsförderungsgesetz, welche ein Beteiligungs- bzw. Anhörungsrecht der betroffenen Berufsorganisationen vor der Festlegung mittelstandsfördernder Maßnahmen einräumen.

Nach den Mittelstandsförderungsgesetzen von Bayern (Art. 16), Baden-Württemberg (§ 24), dem Saarland (§ 25) und Schleswig-Holstein (§ 17 Abs. 2) sind die

1) In Bayern ist eine entsprechende Bestimmung in die Mittelstandsrichtlinien (Tz. 3.3.3) v. 14.1.1976, StAnz. Nr. 3, S. 1, aufgenommen worden; vgl. hierzu auch oben Abschn. C III 1 b, S. 87 f.

2) §§ 22 ff., Dr. 6/81 00

Landesregierungen bzw. zuständigen Minister verpflichtet, Mittelstandsberichte zu erstellen, und zwar in Bayern¹ und dem Saarland mindestens alle zwei Jahre, in Baden-Württemberg in "regelmäßigen Zeitabständen" und in Schleswig-Holstein gesondert im Rahmen der Wirtschaftsberichte des Ministers für Wirtschaft und Verkehr.

Der besseren Information dient auch § 6 Abs. 4 des Baden-Württembergischen Mittelstandsförderungs-gesetzes, der postuliert, daß die zur Förderung bestimmten staatlichen Mittel in einer Anlage zum Staatshaushaltsplan gesondert auszuweisen sind².

5) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man feststellen, daß die Mittelstandsförderungsgesetze der unionsregierten Län-der weiter gehen als das hessische, das man sozu-sagen als den "kleinsten gemeinsamen Nenner" be-zeichnen könnte.

III. Bedeutung

In der juristischen und betriebs- bzw. volkswirt-schaftlichen Fachliteratur sind die Mittelstands-förderungsgesetze bisher kaum beachtet worden³. Langguth, der im Rahmen der Darstellung der Entwicklung des

1) Mittelstandsbericht 1976

2) Vgl. Staatshaushaltsplan 1977/78 Bd. I, Einzelplan 07, S. 8

3) Vgl. Friese, DVBl. 1977, 451 (453)

Öffentlichen Rechts in Bayern im Jahre 1974 auch kurz auf das Bayerische Mittelstandsförderungsgesetz zu sprechen kommt¹, mißt ihm keine große Bedeutung bei, wenn er meint, daß es im wesentlichen von der Wirtschaftsentwicklung und der Haushaltslage abhängen wird, ob die Ziele des Gesetzes zu erreichen sind.

Im folgenden wird der Versuch unternommen, die Bedeutung der Mittelstandsförderungsgesetze darzustellen:

1) Rechtsnatur

Die Mittelstandsförderungsgesetze sind ihrem wesentlichen Inhalt nach "Richtliniengesetze"², bei denen es sich um die Normierung eines bestimmten politischen Programmes durch einen gesetzesförmigen Parlamentsakt handelt, um es für die Exekutive, aber auch für die künftige Gesetzgebung verbindlich zu machen. Da sie unmittelbare Wirkungen nur im Verhältnis der Staatsorgane untereinander und nicht auch gegenüber dem Staatsbürger entfalten, könnte man sie auch als "Organgesetze"³ bezeichnen. Da sich die Mittelstandsförderungsgesetze aber nicht im Organbereich erschöpfen, sondern Wirkung über diesen Bereich hinaus zeitigen sollen, und der Begriff des Richtliniengesetzes nach seiner Definition ein näher spezifizierter

1) DVBl. 1975, 768 (772)

2) Zum Begriff: Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 286

3) Vgl. zum Begriff: Stern-Münch-Hansmeyer, S. 68

Unterfall des Organgesetzes ist, werden sie am besten den Richtliniengesetzen zugeordnet.

Das politische Programm, das den Mittelstandsförderungsgesetzen zugrunde liegt, ist die Förderung des Mittelstandes. Dieses Ziel wird den Gesetzen der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein explizit vorangestellt¹. Das Hessische Mittelstandsförderungsgesetz verzichtet auf eine solche Bestimmung; das Programm kommt jedoch auch bei den Einzelregelungen hinreichend zum Ausdruck, wenngleich von der Gesetzestchnik her bei einem Richtliniengesetz eine möglichst genaue Bezeichnung des angestrebten Zieles und Zweckes wünschenswert wäre; hierdurch kann die weitere Ausfüllung des Gesetzes vor allem durch die Exekutive besser an den Willen des Gesetzgebers gebunden werden.

Die Mittelstandsförderungsgesetze begnügen sich nun nicht mit der mehr oder weniger genauen Festlegung von Ziel und Zweck des Gesetzes, wie dies auch möglich gewesen wäre und dann einen sehr weiten Handlungsspielraum für die Verwaltung eröffnet hätte, sondern legen die einzelnen Förderungsmaßnahmen samt den -instrumenten sowie die Grundsätze der Förderung in groben Zügen fest.

Dies zeigt sich insbesondere in den Förderkatalogen

1) S. jeweils § 1 bzw. §§ 1 und 2 (Bayern) der Mittelstandsförderungsgesetze

bezüglich der Maßnahmen zur Leistungssteigerung und der Finanzhilfen¹.

Die allgemeine Bindung der öffentlichen Hand², welche in den Mittelstandsförderungsgesetzen der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein verankert ist, läßt der Exekutive - wie bei den genauer bezeichneten Förderungsmaßnahmen - einen relativ weiten Handlungsspielraum.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge³ werden zum Teil schon im Gesetz sehr konkrete Regelungen getroffen⁴, welche die Exekutive zu beachten hat. Da es sich hier aber um den fiskalischen Bereich handelt, kann der Staatsbürger Ansprüche direkt aus diesen Gesetzesbestimmungen nicht herleiten. Ein Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen die aufgrund dieser Vorschriften ergangenen Richtlinien⁵ hat nämlich nicht wie bei der hoheitlichen Verwaltung einen fehlerhaften Verwaltungsakt zur Folge, sondern verletzt nur die Verpflichtung der Behörden, auch bei der nichthoheitlichen Verwaltung gem. Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG die Gesetze und Grundrechte⁶ zu beachten.

1) Vgl. oben Abschn. D II 3, S. 95 ff.

2) S. hierzu näheres unten Abschn. D III 3, S. 107 ff.

3) Vgl. oben Abschn. D II 3, S. 96

4) S. § 18 Baden-Württ. MFG, § 17 Saarl. MFG

5) S. z. B. Art. 12 Bayer. MFG sowie Bayer. Mittelstandsrichtlinien Öffentliches Auftragswesen v. 20.5.1976, StAnz. Nr. 22, S. 1

6) Insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG; vgl. hierzu unten Abschn. D III 5, S. 114 f.

In allen vorgenannten Fällen verbleiben der Exekutive Auswahl- und Gestaltungsmöglichkeiten, welche den Mittelstandsförderungsgesetzen den Richtliniencharakter aufprägen. Lediglich flankierende Bestimmungen, wie z. B. die Vorschriften über die regelmäßige Erstellung von Mittelstandsberichten oder die Einrichtung eines Mittelstandsbeirats, enthalten bindende Verpflichtungen. Sie beeinträchtigen jedoch den Richtliniencharakter ebensowenig wie die Zuständigkeitsvorschriften, welche z. B. in Baden-Württemberg (§ 22 Abs. 2) eine Ermächtigung zur Übertragung des Vollzugs auf nachgeordnete Behörden durch Rechtsverordnungen enthalten; eine solche Ermächtigung ist wohl auch in § 7 Abs. 2 des Hessischen Mittelstandsförderungsgesetzes gemeint, da für andere als Ausführungsverordnungen die erforderliche nähere Bestimmung über Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung fehlt¹.

Da die meisten der in den Mittelstandsförderungsgesetzen angeführten mittelstandsfördernden Maßnahmen Staatsausgaben nach sich ziehen - lediglich in Teilbereichen der allgemeinen Bindung der öffentlichen Hand besteht hier eine Ausnahme -, behält die Legislative ein gewichtiges, ja ausschlaggebendes Mitspracherecht, da die Haushaltspläne durch Haushaltsgesetz festgestellt werden müssen².

1) Vgl. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG

2) S. z. B. Art. 110 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 3 BV

Insofern wird gewährleistet, daß das vom Gesetzgeber gewollte politische Programm beachtet wird. Zwar hätte man dieses Ziel, statt sich auf Richtlinien zu beschränken, durch die Normierung genau bestimmter Leistungen, wie dies in diversen anderen Gesetzen geschehen ist¹, erreichen können; dann wäre aber bereits in den Mittelstandsförderungsgesetzen eine exakte Festlegung einzelner Maßnahmen nötig gewesen. Dies ist jedoch bei solchen Förderungsgesetzen unerwünscht: zum einen will man eine den momentanen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Einsichten entsprechende Auswahl, an die man dann bis zu einer Gesetzesänderung gebunden wäre, vermeiden, da damit die für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik erforderliche Flexibilität nicht mehr gegeben wäre; zum anderen will man ein Subventionsverfahren nach dem Gießkannenprinzip und das damit zwangsläufig verbundene Anspruchsdenken bei den betroffenen Kreisen verhindern².

Der Sinn dieser Richtliniengesetzgebung liegt darin, daß der Gesetzgeber in den Bundesländern, in denen die Verfassung keinen Mittelstandsartikel enthält, ein politisches Programm in Gesetzesform bringt und es damit für die Exekutive verbindlich macht, und daß in den Bundesländern, in welchen Mittelstandsartikel verfassungsmäßig verankert sind, diese Verfassungsbestimmungen näher ausgeformt und damit für

1) Z. B. Art. 12, 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft v. 8.8.1974, GVBl. S. 395

2) S.z.B. Min.Jaumann, Bayer. Landtag, Sten.Ber. 7/99 S. 5120

die Verwaltung näher umschrieben werden.

Jedenfalls wird aber die Exekutive durch den in den Mittelstandsförderungsgesetzen enthaltenen Auftrag zur Mittelstandsförderung in verstärktem Maße im Organbereich zum Tätigwerden verpflichtet.

Vorschriften für die Gesetzgebung können dem Landesgesetzgeber durch die Mittelstandsförderungsgesetze nicht gemacht werden, da diese keinen höheren Rang haben als andere Landesgesetze und deshalb durch später erlassene Gesetze jederzeit aufgehoben oder geändert werden können. Insofern ist § 2 Abs. 1 des Saarländischen Mittelstandsförderungsgesetzes mißverständlich, wenn es darin heißt, daß das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts verpflichtet sind, unter anderem bei der "Rechtssetzung" den Zweck und die Zielrichtung des Mittelstandsförderungsgesetzes zu beachten. Da eine solche Bindung des Landesgesetzgebers nicht möglich ist, kann damit - was im Gesetz nicht klar zum Ausdruck kommt - nur Recht im Rang unter Landesgesetzen, also z. B. Rechtsverordnungen und Satzungen, gemeint sein. Die Mittelstandsförderungsgesetze der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein vermeiden ein solches Mißverständnis, indem sie lediglich die "Behörden des Landes", nicht aber das "Land" verpflichten.

2) Richtlinienförderung

Gestützt auf die herrschende Lehre, welche eine Richtlinienförderung zuläßt¹, konnten die Länder in verwaltungs- und verfassungsrechtlich zulässiger Weise die näheren Einzelheiten über den Vollzug der Mittelstandsförderungsgesetze und damit den Erlaß von Richtlinien der Exekutive übertragen². Ein Vollzug ohne Ausführungsbestimmungen in Richtlinien wäre infolge der meist wenig faßbaren Gesetzesvorschriften auch nicht möglich.

Bei der Ermächtigung der Verwaltung - zuständig sind in der Regel die Wirtschaftsministerien³ - handelt es sich aber nicht um bloße Ausführungsrichtlinien, welche ein koordiniertes Verhalten der einzelnen in den Vollzug eingeschalteten Behörden sicherstellen sollen, sondern um Richtlinien, welche erst "Art und Umfang der Förderungsmaßnahmen sowie deren Voraussetzungen und Verfahren"⁴ festlegen.

Dieser Unterschied kommt in allen Mittelstandsförderungsgesetzen klar zum Ausdruck⁵. Sie enthalten auch - deutlicher als z. B. die Mittelstandsartikel in den Landesverfassungen - einen Auftrag des Gesetzgebers an die Exekutive, Maßnahmen und Programme zur Mittelstandsförderung zu entwickeln und durchzuführen⁶, also Richtlinien zu erlassen.

1) S. hierzu oben Abschn. C I 1 a, S. 48 ff.

2) Z.B. Art. 20 Bayer.MFG, § 17 Abs. 1 Schleswig-Holsteinisches MFG

3) Z.B. Art. 21 Bayer.MFG, § 17 Abs. 1 Schleswig-Holsteinisches MFG, § 7 Abs. 1 Hess. MFG

4) So z. B. § 23 Abs. 2 des Saarl. MFG

5) Art. 20 Bayer.MFG, § 7 Abs. 2 Hess.MFG, § 23 Abs. 1 Baden-Württ.MFG, § 23 Abs. 2 Saarl. MFG, § 17 Abs. 1 Schleswig-Holsteinisches MFG

6) Besonders deutlich § 1 Abs. 1 Hess. MFG

Bei einer solchen Gestaltung erhebt sich die Frage, ob es sich bei einer Förderung gemäß Verwaltungsvorschriften aufgrund der Mittelstandsförderungsgesetze noch um eine "Richtlinienförderung" im herkömmlichen Sinne oder um eine Förderung auf gesetzlicher Grundlage handelt:

Von der früher gebräuchlichen hebt sich die in den Mittelstandsförderungsgesetzen bestimmte bzw. - besser gesagt - initiierte Mittelstandsförderung dadurch ab, daß die Exekutive nicht nur ganz allgemein im Rahmen der ihr zugewiesenen verfassungsmäßigen Aufgaben¹ tätig wird, sondern aufgrund gesetzlichen Auftrags bzw. gesetzlicher Ermächtigung. Zwar handelt es sich hier nicht um Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen², z. B. im Sinne von Art. 55 Ziff. 2 S. 3 BV, die bei der Eingriffsverwaltung erforderlich gewesen wären (Art. 19 Abs. 1, 80 Abs. 1 GG), sondern nur von Verwaltungsvorschriften; eine solche Delegation durch den Gesetzgeber, die auf dem Gebiete der Leistungsverwaltung zulässig ist³, läßt aber die grundsätzliche Verantwortung der Legislative für die aufgrund des Gesetzes erlassenen Richtlinien bestehen. Wenngleich Rechte für den Mittelstand nicht schon vom Gesetz, sondern erst von dessen Ausformung durch die zuständigen Ministerien abgeleitet werden können⁴, so steht doch der Wille des Gesetzgebers hinter den Richtlinien der Exekutive. Dies war allerdings auch schon

1) Vgl. BVerwG DÖV 1959, 706, E 18,352 (353)

2) Zur Anwendbarkeit der in Art. 80 Abs. 1 GG niedergelegten Erfordernisse beim Erlaß von Rechtsverordnungen auf die Landesgesetzgebung vgl. BVerfG E 12,325 und E 7,253

3) Vgl. BVerfG E 8,155

4) Vgl. oben Abschn. C I 1 b, S. 50 f.

bisher der Fall, weil die Parlamente durch die Beschlußfassung über den Haushaltsplan ein Mitentscheidungsrecht hatten.

Bei der Mittelstandsförderung aufgrund der neuen Mittelstandsförderungsgesetze handelt es sich also weiterhin um eine "Richtlinienförderung"¹; lediglich im Organbereich zwischen Legislative und Exekutive ist eine gesetzliche Abgrenzung der Zuständigkeiten erfolgt, welche der Verwaltung einen weiten Handlungsspielraum offenläßt. Die Richtlinienförderung ist damit vom Gesetzgeber zugelassen bzw. sogar vorgeschrieben worden. Dadurch wird für die Mittelstandsförderung die - von Rechtsprechung und herrschender Lehre schon in diesem Sinne entschiedene - Frage, ob Subventionen unter dem Vorbehalt des Gesetzes stehen, hinfällig.

3) Mittelstandseffekt

Der Mittelstandseffekt, wie die allgemeine Bindung der öffentlichen Hand auch bezeichnet wird², der in den Mittelstandsförderungsgesetzen der Länder Bayern (Art. 1 Abs. 3), Baden-Württemberg (§ 2), Saarland (§2) und Schleswig Holstein (§ 3) enthalten ist, wird von den Initiatoren dieser Gesetze allenthalben als das Kernstück und das wesentlich Neue bei den Mittelstandsförderungsgesetzen herausgestellt³.

Eine solche Bindung an Ziele und Zwecke eines Gesetzes

1) Vgl. Min. Sinnwell, Landtag des Saarlandes, Sten. Ber. 7/11, S. 587

2) S. oben Abschn. D II 2, S. 94 f.

3) Z. B. Min. Jaumann, Bayer. Landtag, Sten. Ber. 7/99 S. 5121; Min. Eberle, Landtag von Baden-Württemberg, Prot. 6/102, S. 7071

hat nur dann einen Sinn, wenn diese Ziele und Zwecke im Gesetz auch deutlich zum Ausdruck kommen. Dies ist in den genannten Mittelstandsförderungsgesetzen der Fall. Das hessische Mittelstandsförderungsgesetz verzichtet auf eine solche allgemeine Bindung; eine Darstellung der Ziele und Zwecke konnte deshalb entfallen. Kern der Ziel- und Zweckkataloge der übrigen Mittelstandsförderungsgesetze ist zum einen die Erhaltung und Stärkung bereits vorhandener und zum anderen die Gründung von neuen kleinen und mittleren Unternehmen und freiberuflichen Existenzen, wie dies auch bereits in den Mittelstandsartikeln der Länder zum Ausdruck gebracht wird. Daneben werden in den einzelnen Gesetzen Unter- bzw. Nebenziele genannt, welche zwar in den beiden Hauptpunkten bereits enthalten wären, aber trotzdem besonders herausgestellt werden.

Adressaten der allgemeinen Bindung sind in allen Ländern die staatlichen Behörden und die Kommunen sowie die sonstigen unter Landesaufsicht stehenden Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts; in Baden-Württemberg und dem Saarland werden diese Adressaten auch noch verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Gesellschafterrechte in Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, darauf hinzuwirken, daß auch hier der Gesetzeszweck beachtet wird. Da in allen Gesetzen eine Bindung "bei allen Programmen, Planungen und Maßnahmen"¹⁾ festgelegt wird, besteht zwischen den einzelnen Gesetzesbestimmungen materiell kein Unterschied, weil auch die Ausübung von Gesellschafterrechten eine "Maßnahme" im Sinne der Gesetze bedeutet; aus dem Wortlaut kann nämlich gefolgert werden, daß die

1) Z.B. Art. 1 Abs. 3 Bayer. MFG

Bindung umfassend sein soll. Die Kommunen konnten diesen Verpflichtungen unterworfen werden, weil dadurch das kommunale Selbstverwaltungsrecht in seinem Kernbereich nicht verletzt wird¹, da trotz der Gesetzesbindung auch andere als mittelstandspolitische Zielsetzungen bei den Entscheidungen berücksichtigt werden können. Besonders deutlich wird dies im Bayerischen Mittelstandsförderungsgesetz (Art. 1 Abs. 3), das eine "angemessene" Berücksichtigung vorschreibt; die übrigen Mittelstandsförderungsgesetze fordern eine "Beachtung" und lassen damit ebenfalls einen Spielraum für andere z. B. kommunalpolitische Ziele.

Daß eine Verpflichtung der Legislative durch einfaches Landesgesetz nicht möglich ist, wurde bereits oben² dargelegt. § 2 Abs. 1 S. 1 des Saarländischen Mittelstandsförderungsgesetzes ist deshalb mißverständlich³ und nur bei entsprechender Auslegung gültig.

Einerseits durch die Beschränkung der Gesetzesbindung auf eine angemessene Berücksichtigung, andererseits durch die wenig detaillierten Zielsetzungen ergibt sich, daß der Mittelstandseffekt durch das Gesetz allein nicht erreicht werden kann. Um ihn praktikabel zu machen, sind Richtlinien erforderlich. Dies hat in Bayern bereits z. B. zum Erlaß der allgemeinen "Mittelstandsrichtlinien"⁴ durch die Staats-

1) Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung von Baden-Württemberg, Landtag von Baden-Württemberg, Dr.6/8100, S. 18; a.A. MdL Wilke (FDP), Hess. Landtag, Sten.Ber. 7/101, S. 5508

2) Abschn. D III 1, S. 104

3) Vgl. oben, aaO

4) Richtlinien v. 14.1.1976, StAnz. Nr. 3, S.1

regierung und zur gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, Wirtschaft und Verkehr und des Innern über die Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Landesplanung und der Bauleitplanung¹ sowie zu diversen Einzelbestimmungen zugunsten des Mittelstandes in anderen Verwaltungsvorschriften² geführt.

Die "Bayerischen Mittelstandsrichtlinien" unternehmen zwar einen Versuch, die "kleinen und mittleren Unternehmen" und die "freien Berufe" zu definieren; eine exakte, abschließende Umschreibung war aber hier ebenso wie im Mittelstandsförderungsgesetz selbst nicht möglich, da die Zielrichtung der Mittelstandsrichtlinien noch zu wenig speziell auf bestimmte Programme oder Maßnahmen ausgerichtet ist. Immerhin kann der Definition aber entnommen werden, daß Handwerks- und handwerksähnliche Unternehmen stets zum Kreis der Geförderten gehören; für den übrigen Bereich der gewerblichen Wirtschaft soll zur Beurteilung der Zugehörigkeit von Unternehmen zum mittelständischen Bereich "unter Beachtung der Marktstellung insbesondere auf Beschäftigtenzahl und Umsatz"³ abgestellt werden; die freien Berufe werden in einem - nicht abschließenden - Katalog aufgeführt, wobei die Abgrenzung nach einkommensteuerrechtlichen Kriterien erfolgt. Genauer als im Gesetz wird auch der Zweck des Mittelstandsförde-

1) Bekanntmachung v. 5.9.1975, WVMBl. S. 160

2) Z. B. Grundsätze für die Prüfung von Anträgen auf Erteilung der Bescheinigung nach § 4 Abs. 1 Nr. 9 des Bayer. GrESTG, WVMBl. 1977, 132

3) Mittelstandsrichtlinien, aaO

rungsgesetzes erläutert.

Bemerkenswert und für die Praxis bedeutsam ist die Bestimmung, wonach bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei der Ausübung des Ermessens die Belange der mittelständischen Wirtschaft zu beachten sind, wenn dies nach Zweck und Inhalt der Rechtsvorschrift zulässig und sachgerecht ist. Interessant ist auch, daß in diese Mittelstandsrichtlinien die sogenannte Privatisierungsbestimmung, welche in den späteren Mittelstandsförderungsgesetzen von Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein bereits enthalten ist, aufgenommen wurde. Die Bestimmung unter Tz. 5 der Richtlinien, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts "empfiehlt", "zur Erfüllung der in Art. 1 Abs. 3 MfG festgelegten Verpflichtung nach diesen Richtlinien zu verfahren", ist deshalb so gefaßt worden, weil eine zu starke Bindung in diesem Bereich wegen der vorhandenen Widerstände vermieden werden sollte¹.

Es ist durchaus denkbar, daß aufgrund solcher oder ähnlicher Richtlinien - trotz des weiter bestehenden Ermessens-, Beurteilungs- und Handlungsfreiraumes - "mittelstandsfeindliche" Verwaltungsentscheidungen von den Gerichten aufgehoben bzw. korrigiert werden², wenn Gesichtspunkte des Mittelstandsschutzes entweder überhaupt nicht oder nur unzureichend bei den Entscheidungen berücksichtigt wurden.

1) Vgl. S. 109, Anm. 1

2) MdL Koch (CDU) hält dies sogar beim Hessischen Mittelstandsförderungsgesetz für möglich; Hess. Landtag, Sten.Ber. 7/101, S. 5518

4) Katalogisierung

Der Auftrag an die Exekutive, mittelstandsfördernd tätig zu werden, insbesondere durch die Aufstellung eines Förderkataloges, führte schon bald nach Erlaß der Mittelstandsförderungsgesetze zu einer Reihe von Initiativen der Verwaltung¹. Dabei handelt es sich zum Teil um Verbesserungen bereits bestehender Programme, zum Teil um Neuschöpfungen. Insofern hatten die Mittelstandsförderungsgesetze auch Initiativwirkung. Es entspricht deshalb nicht den Tatsachen, wenn bei den Gesetzesberatungen behauptet wurde, daß die Mittelstandsförderungsgesetze nichts Neues brächten, sondern lediglich eine Zusammenfassung bestehender Programme².

Neben dieser Initiativwirkung haben die Mittelstandsförderungsgesetze eine Systematisierungswirkung. Die bestehenden Subventions- und sonstigen Förderprogramme wurden durch einen Katalog geordnet. Auf diese Weise wurde unter anderem der Unterschied zwischen der einzelbetrieblichen und der überbetrieblichen Förderung deutlich. Außerdem wurde der Exekutive damit ein Schema in die Hand gegeben, in das sie bestehende und neu entwickelte Programme und Maßnahmen einfügen kann.

Ein solches Schema dient sowohl den betroffenen mittelständischen Unternehmen als auch der Verwaltung, die damit ein Instrument zur Selbstkontrolle erhält.

-
- 1) Z. B. in Bayern: die im vorangegangenen Abschnitt genannten Verwaltungsvorschriften; ferner z. B. Mittelständisches Garantieprogramm v. 3.3.1976, WVMBl. S. 68; Anlage zur Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern v. 10.3.1976 (GVBl. S. 123), Anlageband zum GVBl. Nr. 8/1976, S. 61, Tz. 3.7 ff.; Richtlinien Öffentliches Auftragswesen v. 20.5.1976, StAnz. Nr. 22, S. 1
- 2) Min. Sinnwell, Landtag des Saarlandes, Sten.Ber. 7/11, S. 587; MdL Stöckl (SPD), Hess. Landtag, Sten.Ber. 7/101, S. 5509

Wie nötig eine solche Katalogisierung ist, zeigt ein Blick in die Haushaltspläne der Länder, welche die Mittel zur Mittelstandsförderung ohne für den Außenstehenden erkennbare Systematik aufzeigen und dem Interessierten das Zurechtfinden erschweren. Positive Auswirkungen einer solchen Systematisierung zeigen sich jetzt schon z. B. in dem Ausweis der zur Mittelstandsförderung bestimmten staatlichen Mittel in einer gesonderten Anlage zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg gem. § 6 Abs. 4 MFG, der einen Überblick über die Ausgaben und ein Zurechtfinden in den Förderungsmöglichkeiten erleichtert und Exekutive und Legislative zur Rechenschaft zwingt.

Gleiche Wirkung hat die Verpflichtung zur Erstattung eines Mittelstandsberichts in regelmäßigen Abständen¹.

Insofern haben die Mittelstandsförderungsgesetze einen wesentlichen Beitrag sowohl zur Aktivierung als auch zur Systematisierung und Veranschaulichung der Mittelstandsförderung in den entsprechenden Ländern geleistet.

Der Gefahr einer Erstarrung der Mittelstandsförderung durch die Festschreibung der zur Zeit des Erlasses der Gesetze bekannten Förderungsmöglichkeiten begegnete man dadurch, daß die Maßnahmen jeweils weit gefaßt wurden, und daß in einzelnen Mittelstandsförderungsgesetzen zudem ausdrücklich bestimmt wurde, daß der Katalog der Förderungsmaßnahmen im Gesetz keine abschließende Regelung darstellt.

1) Diese Verpflichtung besteht nicht in Hessen, s. Hess. MFG

5) Öffentliche Aufträge

Bereits in der Weimarer Republik wurde von den Mittelstandspolitikern eine mittelstandsgerechte Vergabe öffentlicher Aufträge als besonders vordringlich gefordert¹. Dies ist auch heute noch ein Hauptanliegen der mittelständischen Wirtschaft. Alle Mittelstandsförderungsgesetze befassen sich deshalb eingehend hiermit². Die Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen liegt darin, daß bei freihändigen Vergaben von Aufträgen Angebote mittelständischer Betriebe erst gar nicht eingeholt, daß bei einer öffentlichen Ausschreibung große Aufträge insgesamt ohne Stückelung in Teil- oder Fachlose vergeben wurden, wobei kleine und mittlere Unternehmen keine Chance gegen Großbetriebe haben, oder daß bei einer Ausschreibung erhebliche Vorleistungen von den Bietern gefordert wurden. Infolge der Zunahme des öffentlichen Auftragsvolumens durch den steigenden Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt wurde dieser Sektor für die Wirtschaft immer wichtiger.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stehen sich Staat und Unternehmer nicht im "Über-Unterordnungsverhältnis" gegenüber, da es sich hierbei um fiskalische Geschäfte handelt. Dennoch ist der Staat auch auf diesem Gebiet mittelbar zur Beachtung der Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) und der Gesetze (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet.

1) Wienbeck (DNV), Verhandlungen des Reichstags, III. Wahlperiode 1924, Bd. 385, Sten.Ber., 56. Sitzung, 9.5.1925, S. 1645 ff.

2) Art. 12 Bayer. MFG, § 6 Hess. MFG, § 18 Baden-Württ. MFG, § 17 Saarl. MFG, § 16 Schleswig-Holst. MFG, vgl. hierzu auch oben Abschn. C III 1 a, S. 86 ff.

tet¹. Grundrechte oder die Mittelstandsförderungsgesetze gewähren zwar nicht direkt Ansprüche auf Berücksichtigung bei der Auftragsvergabe; sie konkretisieren aber Generalklauseln und sonstige Bestimmungen des Zivilrechts in der Weise, daß Feststellungs- und Schadensersatzklagen Erfolgsaussichten haben können². Während vor Erlass der Mittelstandsförderungsgesetze eine Konkretisierung dieser zivilrechtlichen Vorschriften (z. B. § 826 BGB, § 26 Abs. 2 i. V. m. § 35 Abs. 1 S. 1 GWB bzw. § 823 Abs. 2 BGB) nur über die vage Bestimmung des Art. 3 Abs. 1 GG möglich war, können jetzt in den genannten Ländern auch die Mittelstandsförderungsgesetze zur Auslegung herangezogen werden. Diese sind zwar keine Schutzgesetze im Sinne von § 823 Abs. 2 BGB³; sie engen aber den Rahmen, innerhalb dessen sich staatliche Stellen bei der Auftragsvergabe bisher bewegen konnten, ein.

Während in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein sämtliche juristische Personen des öffentlichen Rechts, also auch die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet wurden, verzichtete man in Hessen auf die Einbeziehung der Kommunen, weil man nicht zu sehr in die Selbstverwaltungsrechte eingreifen wollte⁴. So wurde bei den Gesetzesberatungen nur die "Erwartung" zum Ausdruck gebracht, daß die Kommunen in Richtlinien darauf hingewiesen wer-

1) Vgl. oben Abschn. B II, S. 43, insbesondere Fußnoten 3 und 4

2) BGH Z 33, 230; 36, 91; BGH DVBl. 1968, 145

3) Vgl. Palandt, § 823 BGB, Anm. 9

4) MdL Wilke (FDP), Hess. Landtag, Sten.Ber. 7/101, S. 5508

den, zumindest bei einem Einsatz von Landesmitteln¹ entsprechend dem Gesetz zu verfahren. Die eingangs genannten Länder setzten sich zu Recht über solche Bedenken hinweg², da durch eine mittelstandsgerechte Vergaberegulung die Selbstverwaltungsgarantie in ihrem Kernbereich nicht beeinträchtigt wird³. Dem entsprechend bestimmt z. B. auch die Bayerische Kommunalhaushaltsverordnung⁴ in § 31 Abs. 2, daß bei der Auftragsvergabe und bei Vertragsabschlüssen staatliche Vergabegrundsätze anzuwenden sind. Diese Richtlinien können auch mittelstandsfreundliche Vorschriften enthalten, wenn dadurch nicht gegen die Grundsätze des öffentlichen Auftragswesens, insbesondere der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit, verstoßen wird. Dies gilt nicht nur für die Kommunen, sondern für die gesamte öffentliche Hand.

So wird denn auch durch die Mittelstandsförderungsgesetze und die ergangenen Richtlinien nicht bestimmt, daß kleine und mittlere Unternehmen bevorzugt behandelt werden müssen, sondern daß insbesondere durch Vergabe von Teilaufträgen und durch die Verpflichtung zu einer gerechten Vergabe von Unteraufträgen gleiche Wettbewerbsverhältnisse geschaffen werden.

6) Einfügung der Mittelstandspolitik in die allgemeine Politik

Die Mittelstandspolitik ist nur ein Teil der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik⁵.

1) Ebda.

2) S.z. B. Tz. 8 der Bayerischen "Mittelstandsrichtlinien Öffentliches Auftragswesen" v. 20.5.1976, StAnz. Nr. 22, S. 1

3) Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, Landtag von Baden-Württemberg, Dr. 6/8100, S. 2

4) v. 19.6.1973, GVBl. S. 375; die KommHV ist aufgrund von Art. 123 Abs. 1 Ziff. 3 GO, Art. 109 Abs. 1 Ziff. 3 LKrO und Art. 103, Abs. 1 Ziff. 3 BezO erlassen worden.

5) Vgl. oben Abschn. A II 2, S. 13 f.

Anders als in den Landesverfassungen, wo die Mittelstandsartikel ohne die Bestimmung eines Vor- oder Nachranges neben andere Verfassungsartikel, die sich mit der Wirtschaft befassen, gestellt wurden¹, wird in den Mittelstandsförderungsgesetzen der Versuch unternommen, die Stellung der Mittelstandspolitik in der gesamten Wirtschaftspolitik festzulegen. Mittelstandspolitik ist danach Teil der Wirtschafts- und Strukturpolitik².

Dabei werden nicht die Mittelstandsprogramme in den Mittelpunkt gestellt. Vielmehr wird angeordnet, daß der Gedanke der Mittelstandsförderung, wie er in den Mittelstandsförderungsgesetzen zum Ausdruck kommt, bei allen anderen Programmen, Planungen und Maßnahmen in angemessener Weise berücksichtigt werden muß³. Insbesondere wird eine Beachtung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung vorgeschrieben⁴. Hiermit wird jedoch nicht eine Unterordnung der Mittelstandspolitik unter die Raumordnung und Landesplanung⁵ normiert, sondern eine Wechselwirkung hergestellt. Dies kommt z. B. dadurch zum Ausdruck, daß einerseits die aufgrund des Mittelstandsförderungsgesetzes ergangenen Richtlinien⁶, wie die Mittelstandsförderungsgesetze es vorschreiben, eine Beachtung der Ziele der Raumordnung und der Landesplanung postulieren und, was die Festlegung von Programmen anbelangt, den

1) Vgl. oben Abschn. A II 3, S. 16 f.

2) Z. B. § 1 Abs. 2 Hess. MFG

3) Z. B. Art. 1 Abs. 3 Bayer.MFG

4) Art. 17 Bayer. MFG, § 1 Abs. 4 Hess. MFG, § 23 Abs. 2 Baden-Württ. MFG, § 2 Abs. 1 S. 1 Saarl. MFG, § 3 Schleswig-Holst. MFG

5) Raumordnungsgesetz v. 8.4.1965, BGBl. I S. 306; Landesplanungsgesetze der Länder, z. B. Bayerisches Landesplanungsgesetz v. 6.2.1970, GVBl. S. 9

6) Z. B. die Bayer. Bekanntmachung über die Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Landesplanung und Bauleitplanung, WVMBl. 1975, 160

Vorrang der nach den Landesplanungsgesetzen¹ zu erstellenden Programme und Pläne anerkennen; andererseits trägt z. B. das Bayerische Landesentwicklungsprogramm den Bestimmungen des Art. 1 Abs. 3 MFG Rechnung, indem es die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen sowie freier Berufe in das Konzept des Programms mit aufnimmt und erklärt, daß der Bestand einer breiten Schicht mittelständischer Unternehmen sowie freier Berufe eine Voraussetzung für eine ausgewogene Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur des Landes ist². Solange es keine umfassenden und ins Detail gehenden Landesprogramme gibt, ist dieses Nebeneinander und die damit verbundene Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Programmen und Plänen nicht zu umgehen.

7) Abstimmung der Förderungsmaßnahmen

In den Mittelstandsförderungsgesetzen wird eine zweifache Abstimmung der Förderung gefordert: Zum einen sollen die Maßnahmen innerhalb eines Landes aufeinander abgestimmt werden³; zum anderen sollen die Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften berücksichtigt werden.

Im ersteren Falle sind vor allem die Maßnahmen zu beachten, welche aus unterschiedlichen Zielsetzungen heraus gefördert werden. Da eine rein branchenbezogene Förderung nach den Bestimmungen des EWG-Vertrages praktisch nicht mehr möglich und nur noch für Schlüs-

1) Z. B. Art. 13 ff. Bay.LPlG

2) Anlage zur Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern v. 10.3.1976 (GVBl. S. 123), Anlageband zum GVBl. Nr. 8/1976, S. 61

3) Das Hess. MFG enthält eine solche Bestimmung nicht

selindustrien, die durch das Vorherrschen von Großbetrieben gekennzeichnet sind, zulässig ist¹, kommen hier in erster Linie die Regionalprogramme in Frage. Dabei muß dann entschieden werden, ob die verschiedenen Maßnahmen kumulativ zur Anwendung kommen sollen, oder ob eine Subsidiarität angeordnet wird².

Die Berücksichtigung von Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften wird explizit nur in den Mittelstandsförderungsgesetzen von Baden-Württemberg und dem Saarland angeordnet³. Indirekt folgt dies aber auch aus den Bestimmungen der anderen Mittelstandsförderungsgesetze⁴. Diese Verpflichtungen haben ihren Grund einmal darin, daß eine unkoordinierte Mittelstandsförderung die Wahrung der Wirtschaftseinheit erschweren würde, und zum anderen darin, daß die Länder aus finanziellen Erwägungen heraus ein Interesse daran haben, daß z. B. Bundesmittel vorrangig zum Einsatz kommen. Aber auch hier behalten sich die Länder vor, ob sie zusätzliche oder nur subsidiäre Hilfen geben wollen⁵.

Die Mittelstandsförderungsgesetze haben deshalb am bisherigen Rechtszustand nichts geändert. Nach wie vor ist eine Landesförderung neben einer Bundesförderung oder EG-Förderung⁶ möglich, solange eine abschließende Regelung der Subventionierung des Mittel-

1) Art. 92 EWG-Vertrsg

2) Vgl. z. B. Richtlinien zur Durchführung des Bayer. Refinanzierungsgesetzes 1975/76 für die Förderung des gewerblichen Mittelstandes v. 25.2.1975, WVMBl. S. 25, Abschn. I 2

3) § 5 Abs. 1 Baden-Württemberg. MFG, § 4 S. 2 Saarl. MFG

4) Vgl. z. B. Art. 3 Abs. 1 Bayer.MfG, § 2 Abs. 4 Hess. MFG

5) S.Z.B. § 2 Abs. 4 Hess. MFG

6) Mittelstandsprogramme der Europäischen Gemeinschaften gibt es zur Zeit jedoch nicht; vgl. oben Abschn. B III, S. 43 ff.

standes durch den Bund oder die Europäischen Gemeinschaften insgesamt oder auf Teilgebieten nicht erfolgt¹. Bis dies der Fall ist, wird es in Ausformung und Umfang bei der Mittelstandsförderung zwischen den einzelnen Bundesländern Unterschiede geben. Daß hier eine Vereinheitlichung z. B. durch ein entsprechendes Bundesgesetz in absehbarer Zeit erfolgen wird, ist nicht zu erwarten; auch der Entwurf der CDU/CSU für ein Bundesmittelstandsförderungsgesetz² schreibt lediglich eine "Berücksichtigung" der Förderungsmaßnahmen der Bundesländer und der Europäischen Gemeinschaften vor (§ 4 Abs. 1) und läßt es damit bei der mehrseitigen Zuständigkeit bewenden.

1) Vgl. oben Abschn. B I 1 c, S. 34

2) Deutscher Bundestag, Dr. 8/708

Zusammenfassung
=====

Aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen ist ein gesunder Mittelstand für die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende soziale Marktwirtschaft unentbehrlich. Da bei einer im Grundsatz liberalen Wirtschaftsordnung die Gefahr der Konzentration gegeben ist, wurde eine Vielzahl von mittelstandsbezüglichen Hilfen und Erleichterungen geschaffen. Der Schwerpunkt der Förderung liegt beim Bund und bei den Ländern.

Während bei den Steuervergünstigungen und wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der Bund die Kompetenzen an sich gezogen hat, besteht bei den sonstigen Maßnahmen ein Nebeneinander von Bundes- und Landesförderung. Hieran haben auch die neuen Mittelstandsförderungsgesetze einzelner Bundesländer nichts geändert. Diese Gesetze haben zwar rechtlich und wirtschaftlich für den Mittelstand direkt nicht viel Neues gebracht, sie haben aber doch die Diskussion über die Notwendigkeit einer Politik der Mittelstandsförderung belebt und dadurch indirekt zur Stärkung des gewerblichen Mittelstandes beigetragen. Es bleibt zu hoffen, daß künftig die Möglichkeiten der Mittelstandsförderungsgesetze ausgeschöpft und neue Initiativen, für welche diese Gesetze Raum lassen, entwickelt werden.

LEBENS LAUF

Persönliches:

Georg Hofmeir, geboren am 14. Januar 1949 in Ingolstadt,
verheiratet seit 30. Dezember 1974, ein Kind.
Eltern: Georg und Katharina Hofmeir,
Inhaber eines Mühlenbetriebs in Fahlen-
bach, Landkreis Pfaffenhofen; beide ver-
storben (Mutter 1967, Vater 1973).
Geschwister: vier

Ausbildung:

1955 - 1959	Volksschule Fahlenbach
1959 - 1968	Reuchlinggymnasium in Ingolstadt, Abitur
1968 - 1973	Jurastudium in München
1973/I	1. jur. Staatsexamen in München
1970 - 1974	BWL-Studium in München (Wahlfächer Steuer, Bankbetriebslehre, Privatrecht)
1974/II	Diplomprüfung für Kaufleute
Sept. 1973 - Aug. 1975	Rechtsreferendar (Wahlfach: Wirtschaft/ Finanzwesen)

Während des Studiums und der Referendarzeit Mitarbeit im
Betrieb des Vaters bzw. - nach dem Tod des Vaters - des Bruders.

1975/II 2. jur. Staatsexamen in Bayern
Seit dem 1. Januar 1976 Anstellung in einer Wirtschaftsprüfer-/
Steuerberater-Sozietät in München und Vorbereitung auf die
Steuerberater- und Wirtschaftsprüferprüfung.

